

Fimmtudaginn 12. mars 1998.

Nr. 216/1997.

Jóhanna Helgadóttir

María Helgadóttir

Klara Guðný Karlsdóttir

Karl Hauksson

Magnús Bergmann Matthíasson

Ingólfur H. Matthíasson

Stefán Bergmann Matthíasson

Guðlaug Bergmann Matthíasdóttir

Hulda Matthíasdóttir

Ólafur Helgason og

Óskar Karlsson

(Tryggvi Gunnarsson hrl.)

gegn

Garðabæ

(Jónas A. Aðalsteinsson hrl.,

Aðalsteinn E. Jónasson hdl.)

Eignarnám. Skipulag. Stjórnsýsla. Sveitarstjórn.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Pétur Kr. Hafstein, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Hrafn Bragason.

Áfrýjendur hafa skotið málinu til Hæstaréttar með stefnu 20. maí 1997. Þau krefjast þess, að ógilt verði með dómi ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar á fundi hennar 18. apríl 1996 um að taka eignarnámi landspildu áfrýjenda í Arnarneshálsi, er sýnd sé á uppdrætti, dagsettum 18. apríl 1996, alls um 34 hektara að flatarmáli, og stefnda gert að greiða þeim málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti. Fari svo, að ekki verði fallist á ógildinguna ákvörðunarinnar, er þess krafist, að málskostnaður á báðum dómstigum verði felldur niður.

Stefndi krefst staðfestingar á hinum áfrýjaða dómi og málskostnaðar fyrir Hæstarétti úr hendi áfrýjenda óskipt.

Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt. Meðal þeirra eru greinargerð bæjarverkfræðings stefnda 24. apríl 1995 um athuga-

semdir við auglýsta tillögu að deiliskipulagi Arnarneslands og viðbrögð skipulagsnefndar stefnda við þeim, bréf bæjarverkfræðingsins til skipulagsstjóra ríkisins 26. júní 1997, þar sem fram kemur, að bæjarstjórn stefnda hafi samþykkt deiliskipulagið á fundi sínum 19. júní 1997, og bréf Skipulags ríkisins 5. ágúst 1997 til stefnda, þar sem því er lýst, að skipulagstillagan sé samþykkt af þess hálfu. Enn fremur eru þar gögn um aðalskipulag Garðabæjar fyrir árin 1995–2015, sem hlaut staðfestingu umhverfisráðherra 17. nóvember 1997.

I.

Mál þetta varðar gildi ákvörðunar um eignarnám á óbyggðu landsvæði í óskiptri sameign áfrýjenda, sem tekin var á fundi bæjarstjórnar stefnda 18. apríl 1996 með vísan til 28. gr. þágildandi skipulagslaga nr. 19/1964. Deila aðilar meðal annars um efni þeirrar laga-greinar, en samkvæmt henni var sveitarstjórnnum heimilt að taka eignarnámi einstakar fasteignir eða einstaka hluta fasteigna innan sveitarfélagsins, ef þess gerðist nauðsyn vegna framkvæmdar á staðfestu skipulagi.

Um skýringu á þessari grein er rétt að líta til forsögu hennar, en hún átti sér samsvörun í upphafsorðum 24. gr. laga nr. 55/1921 um skipulag kauptúna og sjávarþorpa. Jafnframt ber að líta til samhengis hennar við önnur ákvæði VII. kafla laga nr. 19/1964, sem gáfu sveitarfélögum kost á að öðlast eignarrétt yfir landi innan umdæma þeirra. Er þar fyrst að geta 26. gr. laganna, sem veitti sveitarstjórn heimild til að áskilja sveitarfélaginu með sérstakri samþykkt forkaupsrétt að lóðum og öðrum fasteignum, ef hún teldi slíkt „nauðsynlegt af skipulagsástæðum“. Var það ákvæði tengt lögum nr. 22/1932 um forkaupsrétt kaupstaða og kauptúna á hafnarmannvirkjum o. fl., sem höfðu að geyma nánari fyriræli um þetta efni. Í annan stað var 27. gr. laganna, sem heimilaði sveitarstjórn að fengnu samþykki ráðherra að taka landsvæði eða fasteignir eignarnámi, ef skipulagsstjórn teldi það „nauðsynlegt vegna fyrirsjáanlegrar og eðlilegrar þróunar sveitarfélagsins“. Með því ákvæði var rennt auknum stöðum undir möguleika sveitarfélaga til að eignast sjálf sem mest af byggingarlandi innan þeirra. Var til þess vísað í athugasemdum með frumvarpi til laganna, að mikil og góð reynsla væri víða fengin af þeirri tilhögun, sem fallin væri til að gera skipulag

byggðarinnar allt auðveldara viðfangs. Í þriðja lagi voru svo ákvæði 30. gr., sem gerðu ráð fyrir, að sveitarstjórnnum væri heimilt að verða við þeirri ósk eigenda að landi í einkaeign, að því yrði breytt í bygg-ingarlóðir samkvæmt gildandi skipulagi, enda léti landeigandi endur-gjaldslaust af hendi tiltekinn hluta landsins til almenningsparfa. Um þessi málefni er nú fjallað í 31., 32. og 24. gr. skipulags- og bygg-ingarlaga nr. 73/1997, sem tóku gildi 1. janúar 1998.

Með orðunum „staðfestu skipulagi“ í 28. gr. laga nr. 19/1964 var greinilega skírskotað til skipulagsuppdráttar samkvæmt 4. og 10. gr. laganna, þ. e. aðalskipulags, sem svo er nefnt í skipulagsreglugerð nr. 318/1985 og þarfnáðist staðfestingar ráðherra í öllum tilvikum, sbr. 5. mgr. 18. gr. laganna og 1. og 3. gr. reglugerðarinnar. Skírskot-unin náði einnig til séruppdráttar að skipulagi einstakra hverfa sam-kvæmt 11. gr. laganna, þ. e. deiliskipulags, eftir því sem við gat átt í hverju tilviki. Hins vegar verða orðin ekki talin hafa falið í sér þá kröfu, að um staðfest deiliskipulag þyrfti ávallt að vera að ræða, áð-ur en eignarnámsheimild hennar væri beitt. Er það sumpart vegna þess, að deiliskipulag þurfti ekki staðfestingar ráðherra til að öðlast gildi, nema sérstaklega væri að því kveðið, eins og um getur í héraðsdómi. En þær réttarheimildir, sem fyrr var til vísað, leiða einnig í ljós, að ekki séu efni til að leggja þennan skilning í orðin. Ákvæði 27. og 28. gr. laganna fólu í sér viðtækar heimildir handa sveitarfélögum í landinu, sem áttu stoð í fyrri lögum og þróun byggðar undanfarna áratugi. Er eðlilegt að skýra meginefni þeirra á þann veg, að meðmæli skipulagsstjórnar og leyfi ráðherra sam-kvæmt 27. gr. hafi þurft til eignarnáms á landi utan svæða, sem stað-fest aðalskipulag næði til. Hins vegar hafi sveitarstjórnir átt að geta framkvæmt eignarnám innan marka aðalskipulagsins að eigin ákvörðun samkvæmt 28. gr. að uppfylltu skilyrði greinarinnar um nauðsyn eignarnámsins. Í því skilyrði gat það falist meðal annars, að deiliskipulag á landinu væri fullgert eða svo langt komið, að brýnir hagsmunir af eignarnáminu lægju ljósir fyrir. Í 1. og 2. mgr. 32. gr. laga nr. 73/1997 hafa samsvarandi eignarnámsheimildir nú verið afmarkaðar með öðrum hætti, væntanlega með hliðsjón af því, að eftir 16. gr. laganna á aðalskipulag að fjalla um allt land innan endimarka hvers sveitarfélags. Raskar sú afmörkun ekki umræddri skýringu.

Að þessu athuguðu ber að fallast á það með dómendum í héraði, að ákvörðun stefnda um eignarnám á landi áfrýjenda verði ekki hafnað vegna þess eins, að deiliskipulag af svæðinu hafði ekki hlotið endanlega afgreiðslu í apríl 1996. Hins vegar þarf að taka afstöðu til þess eftir kröfu áfrýjenda, hvort nauðsyn hafi borið til eignarnámsins, eins og atvikum var háttað, en um það geta dómstólar átt úrskurðarvald samkvæmt 60. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Auk stöðu skipulagsins þarf þá meðal annars að huga að því, hvort stefndi hafi reynt til nægilegrar hlítar að ná samningum við áfrýjendur um landið, sbr. nú 3. mgr. 32. gr. laga nr. 73/1997, sem byggir á eldri réttarframkvæmd.

II.

Hið umdeilda land er hluti af jörðinni Arnarnesi, sem þegar hefur verið lögð undir þéttbýli að mestu leyti. Eiga samskipti stefnda og eigenda jarðarinnar vegna nýtingar á landi hennar langa forsögu, og er fallist á það með stefnda, að hún skipti nokkru máli um mat á þeim viðræðum, sem fram fóru milli málsaðila í janúar – apríl 1996 og hér er um deilt.

Um landið var fjallað í aðalskipulagi Garðabæjar fyrir árin 1985–2005, sem fyrrgreint aðalskipulag 1995–2015 hefur nú leyst af hólmi. Var þar fyrirhugað, að það yrði lagt undir íbúðahverfi með fremur þéttri og lágreistri byggð, sem risi á áratugnum 1990–2000. Árið 1989 fóru áfrýjendur þess á leit, að þeim yrði leyft ásamt byggingarverktaka að skipuleggja landið eftir tilteknu nýtingarhlutfalli íbúðabyggðar með það fyrir augum, að framkvæmdir gætu hafist næsta vor, en stefndi féllst ekki á erindið. Landið var síðan tekið til deiliskipulagningar á vegum stefnda og skipulagsstjórnar og skipulagstillaga auglýst í október og nóvember 1994, þar sem fram komu nokkrar breytingar á tilhögun hverfisins. Áfrýjendur lýstu athugasemdum við tillöguna og báru fram óskir um aukinn þéttleika byggðarinnar, en skipulagsnefnd taldi ekki fært að þetta hana meira en gert hefði verið. Um þetta leyti var nýtt aðalskipulag í undirbúningi, en auk þess höfðu nokkrar breytingar orðið á hinu fyrra, og hefur sú þróun ekki verið skýrð í einstökum atriðum né heldur hitt, að frestun varð á endanlegri samþykkt deiliskipulagsins. Gögn

málsins benda þó til, að bæjarstjórn stefnda hafi talið æskilegt að hefja uppbyggingu á landinu innan skamms tíma, og hafi áfrýjendum mátt vera það ljóst.

Árið 1990 hafði stefndi náð samningum við áfrýjendur um kaup á tveimur öðrum spildum úr landi Arnarness, sem lagðar voru undir byggð, og árið 1994 fékk hann umráð yfir spildu við suðvesturhorn þess landsvæðis, sem hér er til umfjöllunar, til byggingar Fjölbrautaskólans í Garðabæ. Málsaðilar urðu ekki ásáttir um verð fyrir þá spildu, og var málið lagt fyrir matsnefnd eignarnámsbóta, sem lauk upp úrskurði 4. ágúst 1995, eftir að sátta hafði verið leitað án árangurs. Viðræður um frekari kaup munu hafa legið niðri, meðan á matsmálinu stóð, en bæjarstjóri stefnda kveðst hafa tekið þær upp aftur að því loknu með samtölum við fyrirsvarsmann áfrýjenda. Greinir aðila nokkuð á um þetta.

Í janúar 1996 óskaði stefndi eftir viðræðum við áfrýjendur um ráðstöfun á landinu, og stóðu þær yfir fram í apríl sama ár, eins og rakið er í héraðsdómi. Beindust þær í fyrstu að kaupum á landinu og verði fyrir það úr hendi stefnda, en síðar einnig að því, hvort áfrýjendur gætu fengið heimild stefnda til að standa sjálf að því að breyta landinu í byggingarlóðir og úthluta þeim með sölu í samræmi við það deiliskipulag, sem endanlega yrði samþykkt. Báru áfrýjendur fram beiðni um þessa lausn í bréfi 6. mars 1996, þegar útlit var fyrir, að slitna myndi upp úr viðræðunum. Á sama tíma ákvað bæjarstjórn stefnda að fela bæjarstjóra að undirbúa eignarnám á landinu, án þess að viðræðum væri slitið þá þegar. Héldu þær áfram fram undir fund bæjarstjórnar 18. apríl 1996, þegar hún samþykkti að taka landið eignarnámi og beina því til matsnefndar eignarnámsbóta að meta eðlilegt endurgjald fyrir það lögum samkvæmt. Var áfrýjendum tilkynnt samþykktin með bréfi næsta dag og viðræðum hætt.

Af hálfu stefnda var málið lagt fyrir matsnefndina með bréfi 21. maí 1996. Var þar tekið fram, að ekki væri óskað eftir umráðum yfir landinu, áður en mati yrði lokið, sbr. 14. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Af hálfu áfrýjenda var málið hins vegar kært til umhverfisráðherra, sem úrskurðaði 30. september 1996, að ákvörðun stefnda um eignarnámið skyldi óbreytt standa.

Málsaðila greinir mjög á um árangur þeirra viðræðna, sem hér var getið, og eru sjónarmið þeirra rakin í meginatriðum í hinum áfrýjaða dómi. Á það má fallast með stefnda, að hinar formlegu viðræður hafi fljótlega leitt í ljós, að svo mikið bæri á milli um kaupverð á landinu, að ólíklegt væri, að frekari umræða eða athugun gæti leitt til sameiginlegrar niðurstöðu. Bentu fyrri samskipti aðilanna og nokkuð til hins sama. Ljóst virðist þó, að samningstilraunum um kaup á landinu hafi aðeins verið haldið uppi skamma hríð, eftir að viðræðurnar hófust, og voru þær ekki formlega til lykta leiddar.

Sem fyrr segir, höfðu aðilar einnig tekið upp viðræður um þann kost, að áfrýjendur fengju sjálf að ráðstafa skipulögðum byggingarlóðum á landinu með leyfi stefnda. Af hálfu bæjarstjóra var því lýst, að mörg tormerki væru á þessum kosti, og beiðni áfrýjenda um að neyta hans virðist hafa verið borin fram án mikils undirbúnings, þar sem ekki verður séð, að þeir hafi hreyft honum frá því á árinu 1989. Áfrýjendur halda því fram, að þau hafi verið reiðubúin til að ráðstafa landinu í samræmi við markmið deiliskipulagsins, sem enn var til meðferðar. Lögð var vinna í að kanna þessa lausn, og tók bæjarritari stefnda þátt í henni með lögmanni áfrýjenda. Gerði hinn síðarnefndi vinnudrög að samkomulagi, er nota mætti sem umræðugrundvöll, og sendi þau bæjarritara 10. apríl 1996 í breyttri útgáfu eftir fund þeirra nokkru áður. Telur hann drögunum svipa til samninga um uppbyggingu eldri hverfa í bæjarfélaginu á þessum grunni, og fær það nokkurn stuðning í framburði bæjarritara fyrir héraðsdómi, en gagna um þá samninga nýtur ekki við til samanburðar. Hvað sem því líður, virðast takmarkaðar viðræður hafa farið fram eftir þetta, og töldu áfrýjendur málið alls óútrætt, þegar stefndi af-réð að hætta frekari tilraunum til samkomulags.

Sýnt þykir, að sá samningsgrundvöllur, sem kannaður var í síðari hluta viðræðnanna, hafi borið í sér ýmis erfið úrlausnarefni. Hins vegar sýna gögn málsins, að stefndi hafi slitið viðræðum aðila án sérstaks fyrirvara, áður en þau hefðu verið rædd til þrautar eða reynt hefði til fulls á verðhugmyndir aðila. Jafnframt var málum þannig háttað, að samþykkt tillögunnar að deiliskipulagi á landinu hafði ekki verið leidd til lykta, og hefur stefndi ekki skýrt að fullu

ástæður frestunarinnar, sem á því varð. Verður ekki annað séð en tími hafi verið til frekari viðræðna. Þegar þessa er gætt og fyrrgreind samskipti virt í heild, verður stefndi ekki talinn hafa sýnt fram á, að hin umdeilda ákvörðun bæjarstjórnar 18. apríl 1996 hafi verið reist á viðhlítandi undirbúningi. Skilyrðum 28. gr. laga nr. 19/1964 til eignarnámsins var þannig ekki fullnægt. Af því leiðir, að fallast verður á kröfu áfrýjenda um ógildingu ákvörðunarinnar.

Rétt er, að málskostnaður í héraði falli niður, en stefndi greiði áfrýjendum málskostnað fyrir Hæstarétti með þeirri fjárhæð, sem um er mælt í dómsorði.

D ó m s o r ð:

Ákvörðun stefnda, Garðabæjar, á fundi bæjarstjórnar 18. apríl 1996 um eignarnám á landi í sunnanverðum Arnarneshálsi, sem sýnt er á uppdraetti, dagsettum sama dag, á að vera ógild.

Stefndi greiði áfrýjendum, Jóhönnu Helgadóttur, Maríu Helgadóttur, Klöru Guðnýju Karlsdóttur, Karli Haukssyni, Magnúsi Bergmann Matthíassyni, Ingólfi H. Matthíassyni, Stefáni Bergmann Matthíassyni, Guðlaugu Bergmann Matthíasdóttur, Huldu Matthíasdóttur, Ólafi Helgasyni og Óskari Karlssyni, sameiginlega 500.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjaness 26. mars 1997.

I.

Mál þetta, sem dómtekið var 12. þessa mánaðar, er höfðað með stefnu, birtri og afhentri lögmanni stefnda 13. desember sl. Málið var þingfest 17. desember sl.

Stefnendur eru Jóhanna Helgadóttir, kt. 070927-2179, Reynigrund 39, Kópavogi, María Helgadóttir, kt. 120830-2879, Sogavegi 202, Reykjavík, Klara Guðný Karlsdóttir, kt. 020938-3589, Skarphéðinsgötu 6, Reykjavík, Karl Hauksson, kt. 190657-3029, Hraunbæ 3, Reykjavík, Magnús Bergmann Matthíasson, kt. 061152-3429, Garðavegi 1, Keflavík, Ingólfur H. Matthíasson, kt. 120851-4629, Kirkjuvegi 39, Keflavík, Stefán Bergmann Matthíasson, kt. 041046-2959, Brekkuseli 28, Reykjavík, Guðlaug Bergmann Matthíasdóttir, kt. 241256-4139, Skólavegi 14, Keflavík, Hulda Matthíasdóttir, kt. 150445-4699, Krókvelli, Garði, Ólafur Helgason, kt. 120824-3419, Vestur-

götu 44, Keflavík, og Óskar Karlsson, kt. 150235-2789, Stekkjarflöt 10, Garðabæ.

Stefndi er Garðabær, kt. 570169-6109, Sveinatungu, Garðabæ.

Stefndi krefst þess, að ógilt verði með dómi sú ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar á fundi 18. apríl 1996 að taka eignarnámi landspildu stefnenda í Arnarneshálsi, sem sýnd er á uppdrætti, dags. 18. apríl 1996, alls um 34 hektarar. Þá er krafist málskostnaðar úr hendi stefnda samkvæmt málskostnaðarreikningi.

Stefndi krefst sýknu af kröfum stefnenda og að stefnendur verði dæmdir til að greiða honum málskostnað að mati dómsins.

Sáttaumleitanir dómsins báru ekki árangur.

II.

Málavextir.

Stefnendur eru eigendur Arnarneslands, sem eignarnámsákvörðun stefnda tekur til. Lengi hefur legið ljóst fyrir og er óumdeilt, að umrædd landspilda, sem liggur austan Hafnarfjarðarvegur og sunnan Arnarnesvegur og Bæjarbrautar og að Arnarneslæk, hefur verið ætluð undir íbúðabyggð. Þannig var ráð fyrir því gert í aðalskipulagi stefnda fyrir árin 1985–2005, sem samþykkt var í bæjarstjórn Garðabæjar 12. mars 1987, afgreitt af skipulagsstjórn ríkisins til stjórnarráðsins til staðfestingar 6. maí 1987 og staðfest af félagsmálaráðherra 12. maí 1987.

13. október 1994 var auglýst tillaga að deiliskipulagi á umræddu landsvæði, sem er í samræmi við aðalskipulag, sem nú er verið að vinna að frágangi á. Samkvæmt tillögunum er gert ráð fyrir íbúðabyggð á svæðinu með samtals 412 íbúðum (einbýlishúsum, raðhúsum, parhúsum, keðjuhúsum og fjölbýlishúsum). Engar byggingar eru á landspildunni eða önnur mannvirki.

Það hefur lengi verið vilji stefnenda að fá sjálf að ráðstafa umræddu landi undir íbúðabyggð að teknu tilliti til skyldu þeirra til að ráðstafa landi til almenningsparfa. Umræður um slíka ráðstöfun landsins fóru fram árið 1981, og á árinu 1989 óskuðu stefnendur eftir leyfi stefnda til að fá sem eigendur landsins í samvinnu við byggingarverktaka að gera tillögu að skipulagi og ráðstafa landinu undir íbúðabyggð. Féllst stefndi ekki á þá beiðni.

Fram kemur í greinargerð stefnda, að á síðastliðnum árum hafi verið gerðir tveir samningar við stefnendur um kaup á landspildum úr Arnarneslandi sunnan og norðan við Bæjarbraut. Báðir samningarnir hafi verið undirritaðir 6. maí 1990, og hafi umsamið verð fyrir hvern fermetra þá verið á bilinu 140 kr. og 372 kr.

Í árslok 1992 og árið 1993 var staðfestu aðalskipulagi Garðabæjar breytt,

og fól breytingin m. a. í sér, að íbúðahverfi Hofstaðamýrar var minnkað og stofnanahverfi austan þess stækkað fyrir skóla-, íþrótt- og útivistarsvæði. Árið 1994 áttu aðilar viðræður um kaup stefnda á landi undir Fjölbrautaskóla Garðabæjar á þessu svæði. Urðu aðilar ekki ásáttir um verð fyrir landið, og fór svo, að stefndi, sem í reynd tók við umráðum umræddrar spildu 15. september 1994, er fyrsta skóflustunga skólabyggingarinnar var tekin, bað um verðmat matsnefndar eignarnámsbóta með bréfi, dagsettu 9. janúar 1995. Nefndin kvað upp úrskurð sinn 4. ágúst 1995 og ákvarðaði eignarnámsbætur 7.700.000 kr., 478 kr. á hvern fermetra.

Í greinargerð stefnda er þess getið, að stefnendur hafi ekki verið fyllilega sátt við niðurstöðu nefndarinnar, en stefndi hafi á hinn bóginn talið, að með úrskurði nefndarinnar ætti verðmat á því landi, sem eftir stæði, að liggja nokkuð ljóst fyrir, og hafi stefndi átt ítrekaðar viðræður við fulltrúa stefnenda og lagt mikla áherslu á að ná sáttum við stefnendur um þetta land, sem eftir stóð.

30. janúar 1996 var haldinn fundur með stefnendum, sem bæjarstjóri Garðabæjar boðaði til. Þar var stefnendum gerð grein fyrir áformum stefnda um það landsvæði úr Arnarneslandi, sem enn hefði ekki verið keypt eða tekið eignarnámi. Á fundinum kom fram vilji stefnda til að kaupa hluta landsins, og var jafnframt varpað fram hugmyndum um verð á hvern fermetra. Fram hefur komið, að bæjarstjóri hafi m. a. rætt um, að miða mætti við það verð, sem greitt hefði verið fyrir spildu úr landi Smára-hvamms nokkrum árum áður, sem framreiknað næmi 540 kr. fyrir hvern fermetra. Þá var einnig rætt um það verð, sem ákveðið hafði verið í fyrri kaupsamningum aðila um spildur úr landinu, og það verð, sem matsnefnd eignarnámsbóta hafði úrskurðað vegna landsins, sem tekið var undir Fjölbrautaskóla Garðabæjar, svo og verð samkvæmt öðrum úrskurðum nefndarinnar á öðru sambærilegu landi. Bæjarstjóri tók fram, að fram komnar verðhugmyndir, sem ræddar voru, hefðu ekki verið samþykktar af bæjarstjórn Garðabæjar. Á fundinum upplýsti bæjarstjóri stefnendur jafnframt um, að hugmyndir um að taka landið eignarnámi hefðu iðulega verið ræddar í bæjarstjórn og væru langt komnar.

Á fundi þessum var óskað eftir því, að látið yrði reyna á það sem allra fyrst, hvort samningar tækjust um kaup á landinu, og kom fram ósk frá bæjarstjóra um, að drög að kaupsamningi gætu legið fyrir 15. febrúar 1996, þar sem stefnt væri að úthlutun byggingarlóða á landinu um vorið.

Á fundi 19. febrúar 1996 var farið nánar yfir hugmyndir stefnda um verð fyrir landið og stærð þess lands, sem hugsanlega yrði keypt í fyrsta áfanga. Fram kemur í stefnu, að á þessum fundi hafi komið fram vilji stefnda til að

kaupa um 75% af umræddu landi, um 26 hektara. Á fundi þessum kom fram, að talsverður munur var á verðhugmyndum aðila. Lagði stefndi fram uppkast að kaupsamningi ásamt teikningu, þar sem umrætt svæði var afmarkað. Á fundinum var ákveðið að veita stefnendum frekari frest til að setja fram hugmyndir sínar um verð fyrir landið. Stefnendur halda því fram, að fyrst á þessum fundi hafi komið fram nægjanlega skýrar upplýsingar um vilja forsvarsmanna stefnda um kaup á hluta Arnarneslands, til að samningaumræður um kaup gætu hafist milli aðila. Hófu stefnendur gagnaöflun til að geta svarað fyrirspurn stefnda um kaup á landinu með faglegum hætti, strax og ósk um viðræður kom fyrst fram.

Á fundi bæjarráðs Garðabæjar 5. mars 1996 var samþykkt að fela bæjarstjóra að undirbúa eignarnám á þeim hluta Arnarneslands, sem fyrirhugað hefði verið að taka til íbúðarhúsabygginga á næstu árum. Fundargerð þessa fundar bæjarráðs var samþykkt á fundi bæjarstjórnar 7. sama mánaðar.

Stefnendur gerðu stefnda grein fyrir sjónarmiðum sínum með bréfi, dagsettu 6. mars 1996, sem lagt var fram á fundi bæjarstjórnar 7. sama mánaðar. Þar kom fram, að stefnendur gætu ekki sætt sig við þær verðhugmyndir, sem forsvarsmenn stefnda hefðu nefnt, þar sem í viðræðum við byggingarfyrirtæki, fasteignasala og fleiri hefði komið fram, að markaðsverð landsins væri mun hærra. Var því óskað eftir heimild stefnda til handa stefnendum til að fá að breyta landinu í byggingarlóðir og selja þær í samræmi við það deiliskipulag, sem endanlega yrði samþykkt af landinu. Jafnframt var í bréfinu ítrekaður samningsvilji stefnenda.

Í bréfi þessu kom jafnframt fram, að stefnendur væru ekki alls kostar sátt við deiliskipulag það, sem væri í vinnslu. Vildu þau þetta byggðina, reyna að fá fram meiri nýtingu landsins fyrir byggingarlóðir og sjá um gatnagerðarframkvæmdir.

Í bréfinu kemur fram sú afstaða stefnenda, að í ljósi þeirra atriða, sem þar sé greint frá, telji þau á engan hátt vera skilyrði til þess, að stefndi geti tekið landið eignarnámi. Stefnendur séu reiðubúin að gera landið byggingarhæft og bjóða þeim, sem þess óska, að kaupa þar lóðir. Því sé ekki fullnægt því skilyrði stjórnarskrárinnar, að almannaheill krefjist þess, að eignarnámi sé beitt. Þá telji stefnendur ljóst, að ekki hafi nægjanlega verið látið reyna á samningaviðræður aðila, áður en til eignarnáms geti komið.

Stefnendur greina frá því, að á fundi, sem haldinn var 18. mars 1996 að ósk forsvarsmanna stefnda, hafi komið fram sú afstaða stefnda, að til greina kæmi, að stefnendur fengju sjálf að hafa á hendi ráðstöfun lóðanna. Á fundinum hafi verið rétt um, með hvaða hætti mætti standa að slíkri framkvæmd, og um framhald vinnu við gerð samkomulags milli aðila um ráð-

stöfun stefnenda á lóðunum, gatnagerð og aðrar framkvæmdir á svæðinu. Stefnendum hafi hins vegar borist bréf frá bæjarstjóra stefnda að kvöldi 19. mars 1996, þar sem í upphafi hafi verið vísað í bréf stefnenda, dags. 6. mars s. á. Í bréfi þessu hafi kveðið nokkuð við annan tón af hálfu stefnda en á fundinum daginn áður.

Í framangreindu bréfi bæjarstjóra er rakið, af hvaða ástæðum stefndi telji verðhugmyndir stefnenda ekki eiga við rök að styðjast. Þá kemur þar fram það viðhorf stefnda, að talið sé óæskilegt í ljósi lögbundinnar ábyrgðar bæjarfélagsins og viðhaldsskyldu, að aðrir en bæjarfélagið annist gerð og framkvæmd aðal- og deiliskipulags. Stefndi telji, að stefnendur hafi ekki getað sýnt með nægilega tryggum hætti fram á gæði framkvæmda, sem þau ætli að sjá um, og fyrirkomulag lóðaúthlutunar í samræmi við áform stefnda um úthlutun lóða. Þá er hafnað hugmyndum stefnenda um breytingu á fyrirliggjandi drögum að deiliskipulagi. Í bréfinu er og svarað þeim sjónarmiðum stefnenda, að um lögbundin skilyrði fyrir eignarnámi sé ekki að ræða. Því er vísað á bug, að tilkynning stefnda um, að stefndi hefði í hyggju að taka landið eignarnámi, ef ekki næðist samkomulag, hafi falið í sér hótun. Stefndi hafi aldrei hótað eignarnámi, enda gæti tilkynning um fyrirhugað eignarnám aldrei falið í sér hótun. Um sé að ræða lögbundna heimild til handa sveitarstjórnnum í þeim tilvikum, sem ekki næst samkomulag um kaup á landi, sem nauðsynlegt er til framkvæmda á staðfestu skipulagi. Við þær aðstæður verði að líta á það sem eðlilega leið til sanngjarnrar niðurstöðu að taka land eignarnámi og fela matsnefnd eignarnámsbóta að meta verðmæti landsins. Í lok bréfsins er lögð áhersla á að reyna að setta málið og því lýst yfir, að stefndi sé reiðubúinn að athuga þann möguleika, að stefnendur fái úthlutað lóðum úr landinu, sem þeim yrði síðan frjálst að ráðstafa til byggingaraðila í samráði við stefnda eða byggja sjálfir eftir atvikum.

Með bréfi lögmanns stefnenda, dagsettu 21. mars 1996, var stefnda tilkynnt, að stefnendur hefðu farið yfir þau atriði, sem fram hefðu komið á fundi fulltrúa aðila 18. sama mánaðar, og tekið fram, að ekki yrði séð, að neitt hefði komið fram, sem leiða ætti til þess, að ekki yrði framhald á viðræðum aðila um, að stefnendur ráðstöfuðu sjálf lóðum á hinu umdeilda svæði. Var óskað eftir því, að stefndi tilnefndi af sinni hálfu fulltrúa til að fara yfir hugmyndir stefnenda um samkomulagstexta og vinna að breytingum á honum, sem síðan mætti leggja fyrir stærri hóp aðila.

Bæjarstjóri tilkynnti lögmanni stefnenda, að bæjarritara væri falið af hálfu stefnda að fara með lögmanni stefnenda yfir hugmyndir um efnisatriði í samkomulagi aðila og setja upp tillögu að samkomulagstexta, þar sem settar yrðu fram tillögur um lausnir á einstökum atriðum.

Í stefnu er greint frá fundi lögmanns stefnenda með bæjarritara 29. mars 1996, þar sem ýtarlega hafi verið farið yfir einstök efnisatriði í hugsanlegu samkomulagi um ráðstöfun lóðanna, og fundi 15. apríl 1996, þar sem farið hafi verið yfir drög að nýjum samkomulagstexta, sem legið hafi fyrir 10. sama mánaðar. Þá hafi lögmaður stefnenda og bæjarstjóri átt símtal 17. apríl, þar sem athugasemdir stefnda hafi komið fram. Í bréfi sama dag hafi lögmaður stefnenda óskað eftir því að fá skriflegar tillögur um breytingar á samkomulagsdrögunum og jafnframt ítrekað vilja stefnenda til að ná samkomulagi við stefnda um ráðstöfun lóðanna.

Í greinargerð stefnda kemur fram, að í viðræðum aðila um nánari útfærslu á hugmynd um, að stefnendur fengju úthlutað lóðum úr landinu, hafi fljótlega komið í ljós, að stefnendur hefðu ekki nægilega skýrar hugmyndir um fyrirkomulag á úthlutun lóða og framkvæmdir á svæðinu og ekki skýr svör um, á hvern hátt þau hygðust fullnægja skilyrðum þeim, sem stefndi setti fyrir slíkri úthlutun. Ýtarlega hafi verið farið yfir þessi mál á fundum aðila, en án árangurs. Í stað þess, að ágreiningur aðila hafi í upphafi og lengst af snúist um eitt atriði, þ. e. verðmæti landsins, hafi álitamálum fjölgað til muna í viðræðum um hugmyndir stefnenda um rétt þeirra til úthlutunar lóða. Þannig hafi ekki tekist að semja um það, á hvern hátt greiðslum stefnenda á gatnagerðargjöldum skyldi nákvæmlega háttað, ekki um verð fyrir þær lóðir, sem stefnendur myndu ekki ráðstafa innan tiltekinna tímamarka, ekki um verð á landinu að öðru leyti o. fl. Ljóst hafi verið, að stefndi var ekki tilbúinn að fallast á hugmyndir stefnenda um útfærslu á mögulegri lóðaúthlutun, og ekki hafi stefnendur verið tilbúin að fallast á hugmyndir stefnda um verð fyrir landið. Stefndi hafi því talið ljóst, að samningsumleitaniir hefðu verið reyndar til þrautar, og því væri tímabært að huga að því að biðja um verðmat á landinu hjá matsnefnd eignarnámsbóta. Þá hafi ekki verið eining meðal stefnenda, hvorki um verðmat á landinu né útfærslu fyrirhugaðrar lóðaúthlutunar.

Á fundi bæjarstjórnar stefnda 18. apríl 1996 var samþykkt að taka umrætt land eignarnámi. Með bréfi, dagsettu 21. maí 1996, óskaði stefndi eftir því, að matsnefnd eignarnámsbóta tæki umrætt land til mats vegna fyrirhugaðs eignarnáms. Stefnendur skutu ákvörðun stefnda um eignarnám til umhverfisráðherra með stjórnarsýslukæru 3. júní 1996 og gerðu kröfu um, að ákvörðunin yrði felld úr gildi. Umhverfisráðherra úrskurðaði 30. september 1996, að ákvörðun stefnda skyldi standa óbreytt.

Málsástæður og lagarök stefnenda.

Ákvörðun sú, sem krafist er ógildingar á, er af hálfu stefnda studd heimild í 28. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, en þar er sveitarstjórn heimilað að taka einstakar fasteignir eða hluta fasteignar eignarnámi, ef þess gerist nauðsyn vegna framkvæmdar á staðfestu skipulagi. Eins og aðrar ákvarðanir um eignarnám þurfi ákvörðun stefnda einnig að fullnægja skilyrðum 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995 og ákvæði 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, sbr. einnig meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar. Þá þurfi ákvörðun stefnda að fullnægja þeim kröfum, sem stjórnssýslulög nr. 37/1993 og reglur stjórnssýsluréttarins setji um undirbúning og efni stjórnssýslu-ákvarðana.

Stefnendur halda því fram, að ekki sé fullnægt skilyrðum eignarnáms í því tilviki, sem hin umstefnda ákvörðun taki til, en auk þess hafi stefndi ekki við ákvörðun sína virt meðalhófs- og jafnræðisreglur stjórnskipunar- og stjórnssýsluréttar, og gallar séu á undirbúningi og málsmeðferð við ákvörðun stefnda. Þá sé ákvörðunin ekki byggð á lögmætum sjónarmiðum.

Stefnendur telja, að ekki séu efnisleg skilyrði fyrir ákvörðuninni, – skilyrði eignarnáms um almannapörf séu ekki fyrir hendi, – samningaleið hafi ekki verið reynd til fulls, sem þó sé skylt, áður en svo íþyngjandi ákvörðun sé tekin. Ekki sé ágreiningur um það með aðilum, að umræddu landi verði ráðstafað undir íbúðabyggð, en hins vegar greini aðila á um verðmæti landsins og hvaða leið beri að fara til að bjóða lóðirnar til bygginga.

Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar megi ekki svipta menn eignum sínum, nema almenningspörf krefji, sbr. einnig 1. gr. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Eignarnám verði að vera löglegt og nauðsynlegt. Til að krafan um almenningspörf sé uppfyllt við beitingu 28. gr. laga nr. 19/1964, þurfi eignarnám að vera nauðsynlegt til að ráðstafa landinu til þeirra þarfa, sem skipulagið geri ráð fyrir. Geri staðfest skipulag ráð fyrir því, að það skuli fara undir íbúðabyggð og eigandi landsins sé tilbúinn að ráðstafa því sjálfur undir slíka byggð í samræmi við fyrirliggjandi skipulag, sé engin þörf á því að taka landið eignarnámi. Það eitt, að eiganda landsins og sveitarfélagið greini á um verð fyrir landið, geti ekki orðið tilefni eignarnáms, sérstaklega þegar fyrir liggir, að eigandinn sé tilbúinn að láta markaðsverð ráða söluverði einstakra lóða. Almennapörf krefjist ekki eignarnáms á því landi, sem ákvörðun stefnda taki til. Til viðbótar og fyllingar reglu stjórnarskrárinnar um almenningspörf gildi hin óskráða meðalhófsregla stjórnskipunarréttarins einnig, þegar um eignarnám sé að ræða. Því

úrræði að þvinga fram afhendingu á eign með eignarnámi verði ekki beitt, ef markmiði því, sem ætlunin er að ná með eignarnámi, verði náð með því að beita öðru og vægara úrræði gagnvart eiganda eignarinnar.

Í máli þessu verði einnig að líta til þeirrar jafnræðisreglu, sem stjórnvöldum beri að virða, ekki síst við jafnviðamikil afskipti af réttindum einstaklinga og eignarnám sé. Eins og sjá megi í skjölum málsins, hafi ágreiningur um endanlegt verðmæti landsins sem byggingarlands í hendi eigenda þess ekki síst snúist um kostnað við gatnagerð á svæðinu og hvaða tekjur bæjarfélagið hefði af innheimtu gatnagerðargjalda. Stefnendur telji, m. a. á grundvelli tilboða, sem þeir öfluðu, að vinna megi gatnagerð á svæðinu og aðrar þær framkvæmdir, sem heimilt er að kosta með gatnagerðargjöldum, fyrir lægri fjárhæð en nemi þeim gatnagerðargjöldum, sem áætla megi, að bæjarfélagið geti innheimt. Stefndi hefði þannig tekjur af gatnagerðargjöldunum umfram kostnað. Með því að selja lóðir á svæðinu sjálf með tilbúnum götum og öðru, sem fellur undir gatnagerð, eigi stefnendur þess kost að selja lóðirnar fyrir verð, sem taki mið af markaðsverði byggingarlóða á Reykjavíkursvæðinu og því, sem bæjaryfirvöld innheimti í gatnagerðargjöld, og þá eftir atvikum að láta kaupendur lóðanna njóta lægri kostnaðar við gatnagerðina. Auk þess sem innheimta gatnagerðargjaldanna hafi þýðingu fyrir tekjuöflun sveitarfélagsins, hafi það einnig þýðingu fyrir stefnda vegna ráðstöfunar á því byggingarlandi, sem sveitarfélagið eigi þegar og komi til með að eignast síðar, að þurfa ekki að sitja uppi með samkeppni við einkaaðila að þessu leyti. Fyrir liggi, að stefndi telji sig standa frammi fyrir því vali að taka land stefnenda eignarnámi og úthluta því sem byggingarlóðum eða eigin landi í Hraunsholti til sömu þarfa. Stefnendur telji því, að stefndi sé með eignarnámi sínu að brjóta á þeim jafnræðisreglur stjórnskipunarréttar og stjórnsýslulaga.

Eigendur landsins hafi í samræmi við heimild í 30. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 óskað eftir leyfi sveitarstjórnar til að breyta landinu í byggingarlóðir, en sú beiðni hafi ekki verið formlega lögð fram og fengið afgreiðslu bæjarstjórnar, þegar ákvörðun um eignarnám var tekin.

Stefnendur leggja sérstaka áherslu á, að í þeim viðræðum, sem þau áttu við bæjarstjóra Garðabæjar, hafi hvað eftir annað komið fram, að nauðsynlegt væri að hraða þeim viðræðum, og stöðugt hafi verið á lofti tímafrestir af hálfu bæjarstjóra, þar sem fá þyrfti „botn í málið“ sem allra fyrst, til að hægt væri að hefjast handa við að úthluta landinu. Sífellt hafi líka verið haft á orði, að bæjarstjórn væri í þann veginn að taka ákvörðun um eignarnám. Bæjarráð og bæjarstjórn Garðabæjar hafi þannig 5. og 7. mars 1996 samþykkt að fela bæjarstjóra að undirbúa eignarnám á landi stefnenda. Eðlileg-

ar samningaviðræður hafi því í raun aldrei getað farið fram. Stefnendum sé því nær að halda, að aldrei hafi verið neinn samningsvilji af hálfu stefnda, heldur hafi þessar viðræður meira verið til að sýnast, svo að unnt væri að segja eftir á, að rætt hefði verið við stefnendur.

Stefnendur benda á, að í bréfi bæjarstjóra, dags. 19. mars 1996, sé skýrt tekið fram, að af hálfu bæjaryfirvalda hafi hvorki verið sett fram formlegt né óformlegt tilboð í umrætt land og bæjaryfirvöld enga afstöðu tekið til þess, hvaða verð bæjarfélagið væri reiðubúið að greiða fyrir landið. Þá hafi komið fram af hálfu bæjarfulltrúa og bæjarstjóra í Garðabæ, að nóg væri af byggingarlandi innan sveitarfélagsins til að mæta þörfum bæjarfélagsins til að úthluta lóðum og kostur væri á öðru byggingarlandi en Arnarneslandinu til að svara þessari þörf bæjarfélagsins.

Þá hafi komið fram í ummælum Benedikts Sveinssonar, oddvita meiri hluta bæjarstjórnar, í Ríkisútvarpinu 19. apríl 1996, að þætti bæjarstjórninni úrskurður matsnefndar eignarnámsbóta „ekki hagfelldur, myndi hún hverfa frá eignarnáminu og skipuleggja nýtt byggingarland í Hraunsholti, sem er land í eigu bæjarfélagsins.“

Stefnendur bendi á, að hvað sem líði heimild 15. gr. laga um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973 fyrir eignarnema til að hverfa frá eignarnámi, sýni þessi ummæli, að hvorki sé uppfyllt það skilyrði 28. gr. skipulagslaga, að nauðsyn beri til eignarnáms, né skilyrði stjórnarskrár um almenningsþörf. Það geti ekki samrýmt þeirri nauðsyn, sem búi að baki 28. gr. skipulagslaga, að sveitarstjórn noti hana til tilraunastarfsemi af því tagi, sem oddviti meiri hlutans lýsi. Oddviti meiri hlutans staðfesti líka áður tilvitnuð orð bæjarfulltrúa um, að kostur sé á öðru byggingarlandi innan Garðabæjar og það í eigu bæjarfélagsins.

Samkvæmt 28. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 sé eignarnámsheimildin bundin því skilyrði, að þess gerist nauðsyn „vegna framkvæmdar á staðfestu skipulagi“. Þó að það svæði, sem eignarnámið beinist að, sé samkvæmt staðfestu aðalskipulagi ætlað undir íbúðabyggð, hafi ekki legið fyrir staðfest deiliskipulag af svæðinu eða hluta þess. Án staðfests deiliskipulags geti ekki komið til nýtingar svæðisins undir íbúðabyggð, og þótt landið sé í aðalskipulagi ætlað undir íbúðabyggð, geti slík ákvörðun ein og sér ekki komið til „framkvæmda“. Fyrr en deiliskipulag liggja fyrir, sé því ekki um að ræða „nauðsyn vegna framkvæmda á staðfestu skipulagi“ í merkingu 28. gr. laga nr. 19/1964.

Það leiði af þeim miklu afskiptum, sem felist í eignarnámi, að því aðeins sé skilyrðinu um almenningsþörf fullnægt, að á það hafi reynt með fullnægjandi hætti, m. a. með viðræðum aðila, hvort ná megi því markmiði, sem að

sé stefnt með eignarnámi, með frjálsum samningum, annaðhvort með því, að eigandinn ráðstafi landinu sjálfur til þeirra þarfa, sem eignarnáminu er ætlað að svara, eða með frjálsri sölu á landinu. Svo hafi ekki verið í því tilviki, sem hér sé fjallað um. Þær litlu viðræður, sem fram fóru milli aðila, áður en bæjarstjórn tók ákvörðun um eignarnámið, hafi nær algerlega lotið að ósk eigenda landsins um að fá sjálfir að ráðstafa landinu. Þær viðræður hafi ekki heldur verið leiddar til lykta, heldur hafi snögglega verið bundinn endi á þær með þeirri ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar, sem krafist er ógildingar á.

Stefnendur styðja einnig kröfu sína um ógildingu umræddrar ákvörðunar því, að bæjarstjórn Garðabæjar hafi ekki gætt meðalhófsreglunnar við töku hennar. Ekki hafi verið ágreiningur með aðilum um, að landinu yrði ráðstafað undir íbúðabyggð og það í samræmi við óskir stefnda um byggingarhraða og í samræmi við það deiliskipulag, sem endanlega yrði samþykkt af bæjarstjórn, enda fari stefndi að lögum með vald til ákvarðana um skipulag. Fyrir hafi legið ósk stefnenda um, að þau fengju sjálf að selja lóðirnar og afhenda síðan bænum land undir götur, útivistarsvæði og önnur sameiginleg svæði. Nákvæmar tillögur að samningi um slíka ráðstöfun hafi legið fyrir, og yfir þær hafði verið farið sameiginlega af báðum aðilum. Stefnendur hafi marglýst yfir samningsvilja sínum. Þá hafi einnig verið lýst yfir því af forsvarsmönnum stefnda, að æskilegt væri að ná samkomulagi. Því sé ljóst, að unnt hefði verið að ná samningi um ráðstöfun á landinu undir íbúðabyggð. Bæjarstjórn Garðabæjar hafi því tekið einhliða ákvörðun um eignarnám, enda þótt ljóst væri, að samningaleið væri fær. Hún hafi því ekki fylgt meðalhófsreglunni við ákvörðun sína, og reyni í því efni bæði á þá óskráðu meðalhófsreglu, sem talin er gilda samkvæmt stjórnskipunarrétti við ákvarðanir um eignarskerðingu, og einnig ákvæði 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Þá styðja stefnendur kröfu sína um ógildingu ákvörðunarinnar því, að ekki hafi af hálfu bæjarstjórnar Garðabæjar verið fylgt reglum stjórnsýsluréttar um rannsóknarregluna og andmælarétt, sbr. 10. gr. og 13. gr., sbr. 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Stefnendur veki athygli á því, að bæjaryfirvöld í Garðabæ hafi óskað eftir viðræðum við þau um kaup á landinu 30. janúar 1996, og hafi það verið fyrstu viðræður aðila um kaup á þessu landi sérstaklega. Samskipti aðila hafi síðan snúist um hugsanlega samninga um, að stefnendur fengju sjálf að ráðstafa landinu undir íbúðabyggð. Það sé hins vegar ljóst, að allt önnur sjónarmið eigi við, þegar stjórnvöld fyrirhugi að taka land eignarnámi, t. d. um mat á almenningsspörf, en þegar aðilar eigi í viðræðum um eigin ráð-

stöfun landeigenda á landi undir íbúðabyggð. Stefnendum hafi aldrei verið tilkynnt formlega, að til staði að taka land þeirra eignarnámi, eða gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum sérstaklega af því tilefni, áður en ákvörðun um eignarnám var tekin. Bæjarstjórn Garðabæjar hafi borið að leggja fullnægjandi grundvöll að ákvörðun sinni og rannsaka málið, áður en ákvörðun var tekin. Liður í því hefði verið að gefa eigendum landsins kost á að tjá sig sérstaklega vegna áforma um eignarnám, þ. e. gæta andmælaréttar síns. Í því efni hefði getað skipt máli m. a., að stefnendur fengu tækifæri til að láta í ljós, hvort eignarnámið ætti að taka til alls landsins eða aðeins hluta þess, með tilliti til áætlaðs byggingartíma í hinu nýja íbúðahverfi, t. d. með tilliti til hugsanlegrar verðþróunar á landinu og þess; að stefnendur ættu þess kost að láta landið af hendi í hlutum á lengri tíma og dreifa þannig skattlagningu á hugsanlegan söluhagnað.

Loks er því fram haldið, að ákvörðun bæjarstjórnar sé ógildanleg, vegna þess að þar hafi búið að baki ólögmæt sjónarmið. Í því efni sé vísað til þeirra ummæla, sem féllu á bæjarstjórnarfundi í Garðabæ 7. mars 1996 af hálfu bæjarfulltrúa, sérstaklega Hilmaris Ingólfssonar og Gizurar Gottskálkssonar, að breyta ætti skipulagi landsins vegna viðbragða stefnenda við beiðni Garðabæjar um kaup á landinu og breyta því í „almenningsgarð“ og „þjóðgarð“ og jafnvel „æðarvarp“. Þá er vísað til fleiri ummæla bæjarfulltrúa og bæjarstjóra til stuðnings þessari málsástæðu.

Um lagarök er vísað til 28. gr. og 30. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. stjksl. 97/1995, ákvæða 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, meðalhöfs- og jafnræðisreglu stjórnskipunarréttarins, 10., 11., 12., 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og ólögfestrar meginreglu stjórnsýsluréttarins um efni stjórnsýsluákvörðunar og málefnaleg sjónarmið.

IV.

Málsástæður og lagarök stefnda.

Af hálfu stefnda er á það bent, að því er varðar mat á því, hvort skilyrði 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um „almenningsþörf“ sé fullnægt, að ljóst sé, að það heyri ekki undir dómstóla að endurskoða, hvort svo sé. Hér skipti meginmáli að líta á heimildarlög eignarnámsins. Í máli þessu sé heimildina að finna í 28. gr. skipulagslaga nr. 19/1964, þar sem segi, að sveitarstjórn sé heimilt að taka einstakar fasteignir eða hluta fasteignar eignarnámi, „ef þess gerist nauðsyn vegna framkvæmda á staðfestu skipulagi“. Löggjafinn hafi með þessu ákvæði tekið þá ákvörðun, að sveitarfélag megi ákveða að beita eignarnámi vegna framkvæmda á staðfestu skipulagi. Lög-

gjafinn hafi þannig sagt, að við þessar aðstæður sé réttlætanlegt að svipta menn eignum sínum, þ. e. a. s., að almannahagsmunir vegi hér þyngra en þeir hagsmunir landeiganda, sem eignarnámi er beint gegn, að halda eign sinni. Þetta mat löggjafans verði hvorki tekið til endurskoðunar af æðra settu stjórnvaldi né dómstólum. Skilyrði þess, að sveitarstjórn sé þetta heimilt, sé, að hún telji þetta nauðsynlegt „vegna framkvæmda á staðfestu skipulagi“. Löggjafinn hafi þannig lagt ákveðið mat í hendur sveitarstjórna, sem þó sé ávallt bundið því skilyrði, að fyrir liggi staðfest skipulag. Spurningin snúist eingöngu um það, hvort og þá að hvaða marki dómstólum sé heimilt að endurskoða slíkt mat sveitarstjórnar á nauðsyn. Stefndi telji slíka endurskoðun ekki heimila. Fræðimenn hafi og verið þeirrar skoðunar, að dómstólar muni fara mjög varlega í að endurskoða mat af þessum toga og þá sérstaklega þann þátt matsins, sem lúti að hagkvæmni eignarnáms, þeim framkvæmdum, sem séu tilefni þess, og því, hversu tímabært það sé. Í þessu sambandi beri að hafa 78. gr. stjórnarskrárinnar í huga, þar sem mælt sé fyrir um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, eftir því sem lög ákveði. Skipulagsmál séu eitt af mörgum lögbundnum verkefnum sveitarfélaga.

Stefndi telur, að túlkun á orðinu „nauðsyn“ í 28. gr. skipulagslaga sé háð frjálsu mati sveitarstjórna. Mat sveitarstjórnar á því, hvenær um „nauðsyn“ sé að ræða, sé endanlegt mat viðkomandi sveitarstjórnar og sæti ekki endurskoðun dómstóla. Hafa beri í huga, að mat af þessu tagi sé staðbundið pólitískt mat, sem taki mið af aðstæðum í viðkomandi sveitarfélagi, sem dómstóll geti ekki fjallað um og endurskoðað. Telja megi fullvíst, að endurskoðun dómstóla á þessu mati myndi brjóta gegn 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.

Af hálfu stefnda er talið ljóst, að meðalhófsreglunnar hafi í hvívetna verið gætt af stefnda í máli þessu. Stafi það af þeirri staðreynd, að samningar hafi ekki tekist með aðilum um verð fyrir umrætt land, útfærslu á skipulagi þess svæðis, sem hið fyrirhugaða eignarnám beinist að, fyrirkomulagi á sölu lóða, framkvæmd við gatnagerð og opin svæði o. fl. Af þessum sökum hafi stefndi ekki átt annarra kosta völ en huga að því að taka umrætt svæði eignarnámi. Stefndi hafi til langs tíma verið búinn að reyna að ná samkomulagi um verð á umræddu landsvæði, en án árangurs. Þróun bæjarfélagsins kalli á, að þetta landsvæði verði tekið undir byggð í samræmi við staðfest aðalskipulag og deiliskipulag, sem skipulagsnefnd hafi unnið að. Af þeim sökum hafi verið mikilvægt fyrir stefnda að taka ákvörðun um eignarnám á þeim tíma, sem gert var, enda sé það hans að meta nauðsyn þess.

Um þær málástæður stefnenda, að engin þörf sé á því að taka land eignarnámi, ef eigandi lands þess, sem eignarnámi er beint að, sé reiðu-

búinn til þess að ráðstafa landi sjálfur til þeirra þarfa, sem staðfest skipulag geri ráð fyrir, og að það eitt, að ekki náist samkomulag um verð, geti ekki orðið tilefni eignarnáms, og þá sérstaklega þegar fyrir liggi, að eigandinn sé tilbúinn að láta markaðsverð ráða, er þess getið af hálfu stefnda, að hluti stefnenda hafi ekki viljað setta sig við að fá ekki sjálf að sjá um uppbyggingu og deiliskipulag landsins. Sannleikurinn sé sá, að stefnendur hafi ekki verið reiðubúnir (í öllu falli ekki allir) til að ráðstafa landi sjálfir „í samræmi við fyrirliggjandi skipulag“. Í öðru lagi sé ljóst, að mjög skiptar skoðanir séu með aðilum um það, hvað sé „markaðsverð“ landsins. Um það sé einnig meginágreiningur aðila. Tilgangurinn með því að veita sveitarfélögum heimild til að taka land eignarnámi sé einmitt sá að koma í veg fyrir, að landeigendur geti hindrað eðlilega þróun bæjar- og sveitarfélags. Ágreiningur um verð sé einmitt rót langflestra, ef ekki allra beiðna bæjar- og sveitarfélaga um eignarnám. Því sé fráleitt að halda því fram, að ágreiningur um verð réttlæti ekki beiðni um eignarnám.

Af hálfu stefnda er því haldið fram, að þeirri ósk stefnenda samkvæmt bréfi, dagsettu 6. mars 1996, að fá sjálf að breyta landinu í byggingarlóðir skv. 30. gr. skipulagslaga, hafi verið svarað og hún afgreidd með bréfi stefnda, dagsettu 19. mars 1996. Þessi ósk stefnenda hafi því hlotið afgreiðslu bæjarstjórnar, þegar ákvörðunin um eignarnám var tekin. Sama megi segja um úthlutun einstakra lóða til stefnenda. Um það hafi ekki náðst samkomulag, og hafi bæjarstjórn tekið það mál efnislega fyrir, áður en ákveðið var um eignarnám.

Eins og áður sé rakið, hafi það legið ljóst fyrir, frá því að aðalskipulag Garðabæjar fyrir árin 1985 til 2005 var staðfest, að umrætt landsvæði ætti að fara undir íbúðabyggð. Þróun bæjarfélagsins hafi og verið í þá átt, og hafi það verið mat bæjaryfirvalda, að nauðsynlegt væri að kaupa umrætt land eða taka það eignarnámi til að geta fylgt eftir þessari þróun. Þótt til sé annað land innan marka bæjarfélagsins, sem hugsanlega mætti skipuleggja og taka undir íbúðabyggð, hafi það enga þýðingu í þessu sambandi. Það komi í hlut bæjaryfirvalda hverju sinni að ákveða, hvaða land skuli tekið undir íbúðabyggð, liggi á annað borð fyrir staðfest skipulag fyrir svæðið. Sú staðreynd, að til sé annað land, eigi ekki að koma í veg fyrir eignarnám. Ljóst sé, ef þetta sjónarmið ætti við rök að styðjast, að ógerlegt væri fyrir bæjar- og sveitarfélög að taka nokkurt land eignarnámi, því að lengi mætti benda á annað land innan vébanda þess, sem nota mætti til sömu þarfa.

Af hálfu stefnda er víkið að 15. gr. laga um framkvæmd eignarnáms, þar sem kveðið er á um rétt eignarnema til að hverfa frá eignarnámi. Vakin er athygli á ummælum í greinargerð með ákvæðinu, en þar segir m. a.: „Veiga-

mikil rök þykja hníga í þá átt, að eignarnemi eigi ekki að vera skuldbundinn til að standa við eignarnámsáform sín og greiðslu eignarnámsbóta, þótt mat hafi farið fram. Oft er einmitt undir úrslitum matsmáls komið, hvort hagkvæmt eða forsvaranlegt er að ráðast í þær framkvæmdir, sem eignarnám hefur verið heimilað til.“

Af þessu megi vera ljóst, að ummæli einstakra bæjarfulltrúa stefnda, sem vísað er til í stefnu, í þá veru, að stefndi muni hverfa frá eignarnámi og skipuleggja annað land, ef úrskurður matsnefndar þyki ekki hagfelldur, hafi ekki nokkra þýðingu um mat á „nauðsyn“ eignarnáms í skilningi 28. gr. skipulagslaga. Ummælin beri einungis vitni um raunhæfa og ábyrga afstöðu til málsins.

Af hálfu stefnda er mótmælt þeim skilningi stefnenda, að staðfest deiliskipulag þurfi að liggja fyrir, áður en ákvörðun er tekin um eignarnám, og að fyrr geti skipulag ekki komið til framkvæmda í merkingu 28. gr. skipulagslaga. Ef sú hefði verið ætlun löggjafans, hefði þess augljóslega verið getið í lagaákvæðinu. Því sé óumdeilanlegt, að nægilegt sé, að staðfest aðalskipulag liggja fyrir. Aðalskipulag sé einungis gert til ákveðins tíma, þannig, að því sé markaður ákveðinn rammi strax í upphafi. Það aðalskipulag, sem mál þetta taki til, sé fyrir árin 1985 til 2005. Því sé ljóst, að bæjarfélagið hafi og muni innan þessa tímabils taka landið, sem það nær til, undir þær þarfir, sem þar séu skilgreindar. Aðalskipulaginu hafi verið fylgt um skeið, og nú sé svo komið, að þróun bæjarfélagsins kalli á notkun þess landsvæðis, sem mál þetta fjalli um. Deiliskipulag hafi verið auglýst og bíði lokaafgreiðslu. Samkvæmt gildandi aðalskipulagi hafi bæjaryfirvöld áformað að úthluta lóðum á umræddu svæði á tímabilinu 1990–2000, og sé því ljóst, að skilyrðinu um „nauðsyn“ í 28. gr. skipulagslaga sé fullnægt. Önnur sjónarmið kunni á hinn bóginn að eiga við, þegar ekkert aðalskipulag liggja fyrir. Þá reyni á 27. gr. skipulagslaga. Sjónarmiðum sínum til stuðnings vísar stefndi m. a. til 1. mgr. 11. gr. skipulagslaga, þar sem fjallað er um deiliskipulag, og komi þar ljóslega fram, að sveitarfélög séu ekki alltaf skuldbundin til að gera deiliskipulag.

Af hálfu stefnda er því mótmælt, að eignarnámsákvörðun hans brjóti gegn jafnræðisreglu stjórnskipunarréttar og stjórnsýslulaga.

Þeim fullyrðingum stefnenda er mótmælt sem röngum og ósönnuðum, að stefndi hafi ætlað að hafa tekjur af gatnagerðargjöldum umfram kostnað. Í fyrsta lagi hafi engin kostnaðaráætlun verið unnin af stefnda um gatnagerðargjöld á umræddu landsvæði, og í öðru lagi hafi reynslan af innheimtu gatnagerðargjalda í næsta nágrenni við það landsvæði, sem um er fjallað í máli þessu, verið sú, að gatnagerðargjöldin hafi ekki dugað fyrir þeim

kostnaði, sem gatnagerðin hafi haft í för með sér, og útkoman verið neikvæð í sumum tilvikum. Markmið stefnda náí ekki lengra en svo að láta gatnagerðargjöldin duga fyrir þeim kostnaði, sem gatnagerðin hafi í för með sér.

Þá sé fráleitt að halda því fram, að stefndi sé með eignarnámsáformum sínum að reyna að girða fyrir samkeppni frá stefnendum í tengslum við úthlutun og sölu lóða síðar meir. Úthlutun lóða í Garðabæ hafi hingað til farið fram með þeim hætti, að þeir, sem fá úthlutað lóð, þurfi einungis að greiða gatnagerðar- og skipulagsgjald af þeirri lóð. Ekkert umframgjald þurfi að inna af hendi. Fyrirhugað sé, að hið sama muni gilda um úthlutun lóða á því landsvæði, sem mál þetta fjallar um.

Af hálfu stefnda er því harðlega mótmælt, að eignarnámsákvörðunin sé reist á ólögmætum sjónarmiðum. Ákvörðun stefnda um að taka umrætt land eignarnámi hafi eingöngu byggst á þeirri staðreynd, að bæjarfélagið þurfti á landinu að halda til þess að geta fylgt eftir þróun byggðar og sinnt skyldu sinni til að úthluta lóðum samkvæmt staðfestu aðalskipulagi. Þar sem ekki hafi náðst samningar um kaup á landinu, hafi verið nauðsynlegt að taka ákvörðun um eignarnám. Engin ólögmæt sjónarmið hafi legið þeirri ákvörðun til grundvallar.

Af málsatvikum megi vera ljóst, að stefndi hafi í hvívetna gefið stefnendum kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, áður en ákvörðun um eignarnám var tekin. Þeim hafi strax í upphafi verið ljóst, að bæru samningaviðræður ekki árangur, myndi verða beðið um verðmat á landinu hjá matsnefnd eignarnámsbóta. Víða komi fram í stefnu, hversu vel meðvituð stefnendur hafi verið um þessi áform stefnda. Reynt hafi verið til hins ýtrasta að ná samkomulagi, en því miður án árangurs. Ástæður þess, að ekki náðist samkomulag, hafi verið þrjár að mati stefnda. Í fyrsta lagi er sú staðreynd, að ekki náðist samkomulag um verð á landinu, í öðru lagi, að ekki náðist samkomulag um útfærslu á hugsanlegri lóðaúthlutun, og í þriðja lagi megi ætla af ýmsum gögnum málsins, að skiptar skoðanir hafi verið um öll þessi atriði innan hóps stefnenda. Öll gögn málsins beri þetta með sér, ekki síst þau, sem stefnendur lögðu sjálf fram.

Nærtækast sé að líta til bréfaskipta aðila síðustu mánuði. Viðurkennt sé af hálfu stefnenda, að þeim hafi verið ljóst, að landið myndi verða tekið eignarnámi, ef samningaviðræður bæru ekki árangur. Þeim hafi verið greitt frá því strax á fundi 30. janúar 1996. Í ýtarlegu bréfi stefnenda 6. mars 1996 hafi sjónarmið þeirra verið rækilega rakin. Þar hafi verið rakin sjónarmið þeirra til verðmætis landsins og sjónarmið um, að þeir fengu sjálfir að ráðstafa landi. Þá hafi talsvert verið rætt um fyrirhugað eignarnám í bréfinu og

þar komið fram, að stefnendur teldu, að skilyrði væru ekki til eignarnáms, t. d. skilyrðið um nauðsyn. Þar hafi einnig komið fram, að nóg væri af öðru byggingarlandi í Garðabæ, sem ekki hefði verið nýtt. Öllum þessum sjónarmiðum hafi bæjarstjóri svarað með bréfi 19. mars 1996.

Samkvæmt 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 skal aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni máls, áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Af hálfu stefnda er því haldið fram, að afstaða stefnenda hafi legið fyrir, er ákvörðunin um eignarnám var tekin. Í raun megi segja, að stefnendur hafi fengið einstaklega gott tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum að, því að nokkrum sinnum hafi ákvörðun um eignarnám verið frestað með því að halda samningaviðræðum áfram, en stefnendur hafi vitað, að ef þær tækjust ekki, myndi verða tekin ákvörðun um eignarnám. Ekki einungis hafi öll sjónarmið stefnenda legið fyrir, er ákvörðun um eignarnám var tekin, heldur megi vera ljóst, að engin sjónarmið hefðu getað breytt afstöðu stefnda til málsins, eftir að ljóst var, að samningaleiðin var ekki fær. Ákvörðunin geti því aldrei talist ógildanleg, hvernig sem á málið sé litið.

Af öllu þessu sé ljóst, að stefndi hefur ótvírætt gætt rannsóknarskyldu sinnar samkvæmt 10. gr. stjórnisýslulaga og ekki brotið á neinn hátt gegn andmælarétti stefnenda samkvæmt 13. gr. sömu laga. Stefnendur hafi komið öllum athugasemdum sínum og sjónarmiðum á framfæri, og því sé ljóst, að stefndi hafði ekki tök á að upplýsa málið betur. Allar athugasemdir, öll sjónarmið og öll röksemdafærsla stefnenda hafi legið fyrir bæjarstjórn, þegar umrædd ákvörðun var tekin.

Um lagarök vísar stefndi til ákvæða skipulagslaga nr. 19/1964, sbr. einkum 11. gr. og 28. gr., ákvæða stjórnisýslulaga nr. 37/1993, ákvæða laga um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973, 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 16. gr. laga nr. 97/1995, og sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

V.

Niðurstaða dómsins.

Eins og að framan getur, hefur það lengi legið fyrir og verið óumdeilt, að landsvæði það, sem eignarnámsákvörðun stefnda tekur til, hafi verið ætlað til íbúðabygðar. Er það í samræmi við staðfest aðalskipulag Garðabæjar frá árinu 1987, sem gildir fyrir árin 1985 til 2005, og nánast fullunna tillögu að deiliskipulagi, sem hefur verið auglýst og er í samræmi við aðalskipulagið.

Dómurinn telur upplýst, að einhverjar viðræður hafi farið fram milli

stefnda og fulltrúa stefnenda um hugsanleg kaup stefnda á umræddu landi, áður en títtnefndur fundur stefnenda með bæjarstjóra stefnda var haldinn 30. janúar 1996. Á þeim fundi svo og í viðræðum aðila og bréfaskriftum eftir hann var stefnendum gert ljóst, að stefndi hefði í hyggju að taka landsvæðið eignarnámi, ef samkomulag næðist ekki við stefnendum um kaup á landinu eða fyrirkomulag á ráðstöfun stefnenda sjálfra á byggingarlóðum og öðru, sem því fylgdi. Stefnendum var kunnugt um umfjöllun málsins á fundum bæjarráðs og bæjarstjórnar stefnda, þar sem ákveðið var að fela bæjarstjóra að undirbúa eignarnám á landinu. Í bréfi stefnenda til stefnda, dagsettu 6. mars 1996, og bréfi lögmanns stefnenda til stefnda, dagsettu 17. apríl 1996, kemur þannig fram sú afstaða stefnenda, að þeir telji engin skilyrði vera til eignarnáms landsins, m. a., að skilyrði 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf sé ekki fullnægt. Samkvæmt 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 skal aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni þess, áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.

Í ljósi aðdraganda máls þessa, viðræðna aðila, bréfaskipta og fyrirliggjandi gagna þykir afstaða stefnenda og rök gegn eignarnámi umrædds lands hafa legið nægjanlega skýrt fyrir, er stefndi tók ákvörðun um eignarnámið 18. apríl 1996. Stefndi þykir því ekki hafa brotið andmælareglu þessa, er ákvörðunin um eignarnámið var tekin. Með sömu rökum þykir stefndi ekki hafa brotið 14. gr. stjórnarsýslulaga, enda var stefnendum ljóst, að málið var til meðferðar hjá stefnda. Þá þykir stefndi ekki hafa brotið rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga, er ákvörðunin var tekin, enda þykir stefndi hafa upplýst málið nægilega, áður en til ákvörðunar kom.

Dómurinn hafnar þeirri málsástæðu stefnenda, að ólögmet sjónarmið hafi búið að baki ákvörðun stefnda um eignarnámið. Telja verður, að ákvörðunin hafi verið tekin á grundvelli mats stefnda á fyrirliggjandi gögnum, viðræðum aðila og nauðsyn á því að taka landið til íbúðabygðar samkvæmt skipulagi. Ákvörðunina verður því að telja studda málefnalegum sjónarmiðum, og þykja ummæli einstakra bæjarfulltrúa á bæjarstjórnarfundum eða í fjölmiðlum engu skipta í þessu sambandi.

Stefnendum þykja ekki hafa sýnt fram á það með rökum, að stefndi hafi brotið á þeim jafnræðisreglur stjórnskipunar- og stjórnarsýslulaga.

Ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 9. gr. laga nr. 97/1995, hljóðar svo:

„Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína, nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli, og komi fullt verð fyrir.“

Með 28. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 er sveitarstjórnnum heimilt að taka einstakar fasteignir eða hluta fasteignar eignarnámi, ef þess gerist nauðsyn vegna framkvæmdar á staðfestu skipulagi.

Að mati dómsins kemur fram í framangreindu lagaákvæði sú afstaða lögjafans, að við þær aðstæður, sem í ákvæðinu greinir, sé skilyrði stjórnarskrár um almenningsspörf fullnægt. Á hinn bóginn hefur löggjafinn með lagaákvæði þessu ekki tekið að öllu leyti sjálfstæða afstöðu til þess, hvort almenningsspörf krefjist eignarnáms í hverju einstöku tilviki, heldur falið sveitarstjórnnum, sem endanlega taka afstöðu til eignarnáms, að framkvæma mat á nauðsyn þess.

Í samræmi við réttarframkvæmd og viðurkennd meginviðhorf lögfræðinnar um, að löggjafinn eigi endanlegt mat á því, hvort almenningsspörf komi til greina, tekur dómurinn það mat ekki til endurskoðunar að því leyti, sem löggjafinn hefur tekið sjálfstæða afstöðu til þess atvikið. Öðru máli gegnir um mat sveitarstjórnar, stefnda í þessu tilviki, á nauðsyn eignarnámsins, en það mat geta dómstólar að ákveðnu marki tekið til efnislegrar endurskoðunar.

Fram hefur komið, að stefndi á kost á öðru landi innan marka bæjarfélagsins undir íbúðabyggingu, og halda stefnendur því fram, að það sýni, að eignarnám hafi ekki verið nauðsynlegt.

Í 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 segir m. a., að sveitarstjórnnum sé skylt að annast þau verkefni, sem þeim eru falin í lögum, og að meðal verkefna sveitarfélaga séu skipulags- og byggingarmál, þar á meðal gerð aðal- og svæðaskipulags, gerð deiliskipulags, framkvæmd byggingarlaga og byggingareftirlit. Stefndi hefur sem stjórnvald samkvæmt ofangreindu lagaákvæði metið, hvaða land hann telji heppilegast að nýta til framkvæmda á staðfestu skipulagi. Mat þetta er málefnalegt hagkvæmnismat þar til bærar staðbundins stjórnvalds, sem dómurinn telur ekki tækt að endurskoða.

Af hálfu stefnenda er því haldið fram, að með orðunum: „vegna framkvæmda á staðfestu skipulagi“ í 28. gr. skipulagslaga sé átt við staðfest deiliskipulag. Á meðan staðfest deiliskipulag liggja ekki fyrir, sé ekki um að ræða „nauðsyn vegna framkvæmda á staðfestu skipulagi“.

Þessum sjónarmiðum stefnenda er mótmælt af hálfu stefnda.

Við úrlausn á því, hvort með orðunum „staðfest skipulag“ í 28. gr. skipulagslaga sé átt við aðalskipulag eða deiliskipulag, ber að líta til orðanna hljóðan, forsögu ákvæðisins og annarra tiltækra lögskýringargagna. Þar er fyrst til að taka, að hvorki er í 28. gr. skipulagslaga beinlínis áskilið, að um staðfest deiliskipulag þurfi að vera að ræða, til þess að eignarnámsheimildinni megi beita, né heldur kemur slík afstaða fram í athugasemdum við lög-in.

Í skipulagslögum er ekki gert ráð fyrir því, að staðfesta þurfi uppdrætti samkvæmt 11. gr. skipulagslaga, sem nú kallast deiliskipulag. Í skipulagsreglugerð nr. 318/1985, sem gefin var út á grundvelli skipulagslaga, eru nokkrar vísbendingar um skilgreiningu á lögnum. Í grein 4.4.2. í reglugerðinni kemur fram, að ekki er gert ráð fyrir því, að staðfesta þurfi deiliskipulag, nema um sé að ræða nýtt deiliskipulag í þegar byggðu hverfi, eða sveitarstjórn óski staðfestingar sérstaklega eða skipulagsstjórn ákveði að hafa þennan hátt á. Þar er hins vegar almennt gert ráð fyrir því, að deiliskipulag sé samþykkt af sveitarstjórn og skipulagsstjóra, þ. e. án sérstakrar staðfestingar ráðherra.

Vert þykir að líta til athugasemda við 19. gr. frumvarps til nýrra skipulags- og byggingarlaga, sem nú liggur fyrir Alþingi, þar sem kveðið er á um deiliskipulag. Í þeim segir m. a.: „Í 11. gr. gildandi skipulagslaga eru ákvæði um, að þar sem gerður hefur verið aðalskipulagsuppdráttur, skuli, þar sem þörf krefur, einnig gera séruppdrætti, þ. e. það, sem síðan hefur verið kallað deiliskipulag. Upp hefur komið ágreiningur um deiliskipulagsskyldu og hver eigi að meta þörfina hverju sinni, sveitarstjórn, skipulagsstjórn eða ráðherra.“

Þegar horft er til forsögu 28. gr. skipulagslaga og þeirra atriða, sem hér hafa verið rakin, verður ekki talið, að staðfest deiliskipulag sé forsenda þess, að eignarnámsheimild 28. gr. skipulagslaga verði beitt. Á hinn bóginn verður að vera til að dreifa staðfestu aðalskipulagi, sem geri ráð fyrir, að fljótlega þurfi að hefjast handa við þær framkvæmdir, sem fyrirhugað eignarnám byggist á.

Í máli þessu er atvikum svo háttað, að gert er ráð fyrir íbúðabygð á landsvæðinu í staðfestu aðalskipulagi. Deiliskipulag fyrir svæðið hefur verið auglýst lögum samkvæmt. Ágreiningslaust er, að deiliskipulagið er í samræmi við aðalskipulagið, og er vinna við það á lokastigi. Gert er ráð fyrir, að fljótlega verði hafist handa við uppbyggingu landsvæðisins í samræmi við skipulag samkvæmt framangreindu. Samkvæmt þessu verður ógilding eignarnámsákvörðunar stefnda ekki byggð á þeirri málsástæðu stefnenda, sem að þessu lýtur.

Í málinu er ekki ágreiningur með aðilum um, „að umdeildu landi verði ráðstafað undir íbúðabygð, en hins vegar greinir aðila á um verðmæti landsins og hvaða leið eigi að fara við að bjóða lóðir til byggingar. Um þann mun, sem virðist vera á hugmyndum aðila um verðmæti landsins, má geta þess, að stefnendur gera þá kröfu fyrir matsnefnd eignarnámsbóta, að stefnda verði gert að greiða þeim sameiginlega bætur fyrir hið eignarnumda land, að fjárhæð 983.795.230 kr., að viðbættum bótum fyrir skattalegt óhag-

ræði, þ. e. 2.801 kr. fyrir hvern fermetra. Í gögnum málsins kemur á hinn bóginn fram, að í samningaviðræðum aðila hafi verðhugmyndir stefnda miðast við 540 kr. fyrir hvern fermetra að hámarki.

Samkvæmt 30. gr. skipulagslaga er sveitarstjórn heimilt að verða við ósk eiganda lands um, að því verði breytt í byggingarlóðir samkvæmt gildandi skipulagi, enda láti hann af hendi við sveitarfélagið endurgjaldslaust til almenningsþarfa, t. d. gatna, leikvalla o. s. frv., sem svari 1/3 af heildarflatarmáli þeirra byggingarlóða, sem heimild sveitarstjórnar nær til.

Eins og áður er rakið, snerust viðræður aðila í fyrstu um kaup stefnda á landinu, en þegar leið á viðræðurnar, snerust þær að mestu um, hvort stefnendur fengu sjálf að ráðstafa byggingarlóðum samkvæmt skipulagi. Eðli máls samkvæmt settu ólík viðhorf aðila til verðmætis landsins mark sitt á þessar viðræður. Stefnendur halda því fram, að engin þörf sé á því að taka land eignarnámi, ef eigendur eru tilbúnir að ráðstafa því sjálfir undir byggð í samræmi við gildandi skipulag.

Af gögnum málsins má ráða, að á lokastigi viðræðna aðila hafi þeir freistað þess að ná samkomulagi um fyrirkomulag á ráðstöfun stefnenda á byggingarlóðum samkvæmt skipulagi, þar sem m. a. var rætt um verð á því landi, sem fyrirsjáanlegt þótti, að stefndi þyrfti umfram það land, sem stefnendum hefði verið skylt að láta af hendi án endurgjalds samkvæmt 30. gr. skipulagslaga. Einnig var rætt um gatnagerðargjöld, hraða framkvæmda, verðmat á þeim lóðum sem stefnendum hefði ekki tekist að selja innan ákveðins tíma, og innlausnarrétt stefnda. Var það mat stefnda, þegar ákvörðunin um eignarnám var tekin, að hvorki væri unnt að ná samkomulagi við stefnendur um kaup á landinu né um, að þeir önnuðust sjálfir sölu lóða í samræmi við gildandi skipulag. Slíkt samkomulag verður þó að telja forsendu þess, að sveitarfélag heimili eiganda lands að breyta því í byggingarlóðir samkvæmt gildandi skipulagi á grundvelli 30. gr. skipulagslaga.

Dómurinn telur, eins og mál þetta er vaxið, ekki efni til að vefengja það mat stefnda, að samningaleiðin hafi verið þrautreynd og að nauðsyn hafi því borið til að neyta eignarnámsheimildar 28. gr. skipulagslaga. Í þessu sambandi ber til þess að líta, að stefndi hafði í áætlunum sínum gert ráð fyrir úthlutun lóða úr landinu í sumarbyrjun 1996.

Að virtri 72. gr. stjórnarskrár er það því niðurstaða dómsins, að skilyrðum 28. gr. skipulagslaga hafi verið fullnægt, eins og á stóð, til að stefnda væri heimilt að taka umrætt land eignarnámi. Að mati dómsins haggar 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, ekki við þessari niðurstöðu.

Samkvæmt framansögðu og í ljósi atvika málsins að öðru leyti þykja

stefnendur ekki hafa sýnt fram á, að stefndi hafi ekki gætt meðalhófsreglna stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar.

Af öllu framangreindu leiðir, að dómurinn hafnar kröfu stefnenda um, að ógilt verði með dómi sú ákvörðun stefnda 18. apríl 1996 að taka áðurgreint landsvæði eignarnámi, og ber samkvæmt því að sýkna stefnda af kröfum stefnenda.

Eftir úrslitum málsins ber að dæma stefnendur in solidum til að greiða stefnda málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn 800.000 krónur.

Dóm þennan kveður upp Finnbogi H. Alexandersson héraðsdómari ásamt meðdómsmönnum Gunnari Aðalsteinssyni héraðsdómara og Sigurði Halli Stefánssyni héraðsdómara.

D ó m s o r ð:

Stefndi, Garðabær, er sýkn af kröfum stefnenda, Jóhönnu Helgadóttur, Maríu Helgadóttur, Klöru Guðnýjar Karlsdóttur, Karls Haukssonar, Magnúsar Bergmann Matthíassonar, Ingólfs H. Matthíassonar, Stefáns Bergmann Matthíassonar, Guðlaugar Bergmann Matthíasdóttur, Huldu Matthíasdóttur, Ólafs Helgasonar og Óskars Karlssonar, í máli þessu.

Stefnendur greiði stefnda in solidum 800.000 krónur í málskostnað.
