Fimmtudaginn 14. nóvember 1996.

Nr. 25/1996. **Guðmundur Baldursson**
(Brynjólfur Kjartansson hrl.)
gegn
íslenska ríkinu
(Karl Axelsson hdl.)

Samningur. Stjórnarskrá. Lagaheimild. Sératkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 15. janúar 1996. Hann krefst þess, að stefndi verði, gegn því að honum verði afhent án veðbanda sex loðdýrahús ásamt búrum, aðstöðu og gotkössum á jörðinni Kirkjuferju, Ölfushreppi, Árnessýslu, dæmdur til þess að greiða sér 30.676.473 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987, af 26.061.566 krónum frá 20. mars 1991, af 30.202.581 krónu frá 5. janúar 1992 og af 30.676.473 krónum frá 6. apríl 1993 til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og málið væri ekki gjafsóknarmál, en honum var veitt gjafsókn fyrir Hæstarétti með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytis 30. október 1996.

Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Í héraðsdómi er lýst samkomulagi því, sem aðilar gerðu 20. mars 1991 um kaup stefnda á loðdýrahúsum áfrýjanda. Í máli þessu gerir áfrýjandi kröfu um efndabætur, það er, að hann verði eins settur fjárhagslega og hann hefði orðið, ef samkomulagið hefði verið efnt. Við undirbúning og gerð samkomulagsins naut áfrýjandi aðstoðar lögmanns, sem Stéttarsamband bænda hafði ráðið til þess að aðstoða loðdýrabændur við útfærslu skuldbreytinga samkvæmt lögum nr. 112/1989 um skuldbreytingar vegna loðdýraræktar. Landbúnaðarráðherra hlutaðist til um að fá samþykki Alþingis til efnda samkomulagsins, en fjárveitinganefnd Alþingis dró tillögu þess efnis til baka. Með þessum athugasemdum, en að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms, ber að staðfesta hann.

Eftir atvikum er rétt að fella niður málskostnað fyrir Hæstarétti, en gjafsóknarkostnaður áfrýjanda greiðist svo sem í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður. Gjafsóknarkostnaður áfrýjanda, Guðmundar Baldurssonar, greiðist úr ríkissjóði, þar með talin gjafsóknarlaun lögmanns hans, 250.000 krónur.

Sératkvæði
Hjartar Torfasonar

Mál þetta varðar þá starfsemi ríkisins að leigja út jarðir í eigu þess eða opinberra sjóða til búskapar af hálfu leiguliða og fjölskyldna þeirra, svo sem tíðkast hefur frá fornu fari, en sú starfsemi lýtur nú einkum fyrirmælum ábúðarlaga nr. 64/1976. Samkvæmt þeim fylgir jarðareign skylda til að leigja jörð hæfum ábúanda, ef eigandi nýtir hana ekki sjálfur. Þótt sú skylda geti öðru hverju orðið að byrði, ber ekki að líta svo á, að þessi starfsemi fari fram í þágu leiguliðanna, heldur eru hagsmunir jarðeigenda ekki síður öflugir og mikils metandi, þegar til undirstöðunnar er litið. Á hið sama við um ríkið og aðra landsdrottna í því efni.

Áfrýjandi var leiguliði ríkisins á jörðinni Kirkjuferju í Ölfusi og hafði stundað þar loðdýrarækt um nokkurt skeið í skjóli ábúðarréttar síns, þegar atvik máls þessa gerðust. Um þær mundir áttu menn við stórfellda erfiðleika að etja í þessari búgrein, og virðist áfrýjandi hafa verið framarlega í hópi þeirra, sem illa voru staddir. Í stað þess að horfa á það aðgerðalaust, að búskapur áfrýjanda kæmist í algjört þrot og þá með þeim afleiðingum, að ríkið þyrfti sem landsdrottinn að leysa til sín mannvirki hans á matsverði samkvæmt 16. gr. ábúðarlaga og hefja leit að nýjum ábúanda, tók landbúnaðarráðuneytið þá ákvörðun eftir tilmælum áfrýjanda að kaupa af honum mannvirkin og tryggja framhald búsetu á jörðinni með því að leigja þau honum sjálfum með henni eftir reglum laganna. Voru kaupin gerð með

samningi, sem áfrýjandi og þáverandi landbúnaðarráðherra undirrituðu 20. mars 1991.

Umrædd mannvirki voru sex loðdýrahús, flest nýleg, ásamt húsrými fyrir fóðurgeymslu og fláningu, verkfæri og viðhaldsvinnu og viðveru starfsmanna svo og loðdýrabúr og gotkassar. Ætla verður, að síðastnefndur búnaður hafi mátt teljast nauðsynlegt fylgifé húsanna eða hluti af þeim, þar sem búskapurinn er almennt á því byggður, að dýrin gangi hvorki laus innan dyra né utan. Kaupverð mannvirkjanna var lægra en matsverð þeirra hjá Stofnlánadeild landbúnaðarins og einnig undir því matsverði, sem úttektarmenn höfðu áætlað að beiðni ráðuneytisins með hliðsjón af 16. gr. ábúðarlaga. Svo var um samið, að kaupverð yrði greitt að miklum hluta með viðtöku áhvílandi veðskulda miðað við tilteknar fjárhæðir. Var fyrirvari jafnframt gerður um samþykki skuldareigenda við samningnum, enda var við því búist, að nokkur lækkun skuldanna kæmi til þeirra megin. Þetta samþykki frá Stofnlánadeild landbúnaðarins og Landsbanka Íslands var veitt í beinu framhaldi samningsgerðarinnar.

Í samningnum var enginn annar fyrirvari eða áskilnaður gerður um greiðslu kaupverðsins eða gildi samningsins að öðru leyti. Var meðal annars látið ósagt, hvort landbúnaðarráðuneytið réði yfir fjármunum, fjárveitingum eða lántökuheimildum til að standa skil á kaupverðinu með umsömdum hætti og hverjar ráðstafanir ættu við til að afla þeirra, ef með þyrfti. Fyrir liggur, að landbúnaðarráðuneytið hafði áður gert allmarga svipaða samninga, og náðu þau fordæmi aftur til 1986 að minnsta kosti. Samkvæmt gögnum málsins er ekki ástæða til að ætla, að þeir samningar hafi verið öðruvísi í umræddu tilliti. Verður ekki séð, að ráðstöfunin að þessu sinni hafi verið frábrugðin um annað en fjárhæð kaupverðs.

Óljóst er, hvernig samningurinn var kynntur fjármálaráðuneytinu, og stefndi hefur ekki sýnt fram á, að venja hafi staðið til að afla þar samþykkis við efni hans með sérstökum hætti. Hins vegar liggur fyrir, að það ráðuneyti lét fé af hendi rakna í júní 1991 til að standa undir fyrstu greiðslu af kaupverði, og var lögmaður áfrýjanda þá nefndur til sem viðtakandi greiðslunnar.

Í málinu hefur ekki verið fjallað að marki um stöðu fyrrgreindrar jarðar meðal jarða í opinberri eigu, en óumdeilt er, að landbúnaðar-

ráðherra hafi átt forræði yfir henni af hálfu landsdrottins. Á það verður að fallast með áfrýjanda, að hann hafi mátt ætla, að landbúnaðarráðherra hefði fullt umboð til að gera umræddan samning fyrir hönd ríkisins stöðu sinni samkvæmt ásamt forræði á því, sem gera þyrfti til að efna hann af hálfu kaupandans. Hafi góð trú áfrýjanda í þessu efni ekki verið síður styrk fyrir það, að hann naut aðstoðar lögmanns, sem Stéttarsamband bænda hafði fengið til að aðstoða hann og fleiri, og gat því verið hnútum kunnugur, þótt það ráði engum úrslitum. Jafnframt verður að fallast á, að gagnvart áfrýjanda sem leiguliða hafi það verið málefni landbúnaðarráðuneytisins, en ekki hans, hvernig staðið yrði að efndum á samningnum og hverra heimilda þyrfti að afla í því tilliti, ef þær lægju ekki þegar fyrir.

Samkvæmt þessu verður að líta svo á, að samningurinn hafi orðið bindandi fyrir landsdrottin áfrýjanda, um leið og samþykki fyrrgreindra skuldareigenda var fengið, þannig, að vanefndir á honum gætu leitt til skaðabótaskyldu af hálfu stefnda. Svo fór, að samningurinn var ekki efndur, og voru engin atvik að því til þess fallin að leysa stefnda undan þessari skaðabótaskyldu. Í raun er ekki nauðsyn að útlista það frekar, eins og málið er vaxið, en árétta má, að samningurinn var gerður með sérstöku tilliti til þeirrar skyldu, sem stefndi var háður eftir 16. gr. ábúðarlaga, og fól í sér tiltekna hagsmunagæslu af hálfu landsdrottins. Að efni til var ráðstöfunin jafnframt hliðstæð þeim jarðakaupum, sem Jarðasjóði ríkisins voru almennt heimil eftir 5. tl. 31. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. nú 4. tl. 2. gr. laga nr. 34/1992 um jarðasjóð. Þá hefur stefndi ekki sýnt fram á, að loforð landbúnaðarráðherra um viðtöku veðlána í kaupunum hafi farið í bága við heimildir hans að lögum og stjórnarskrá. Er þar meðal annars á það að líta, að loforðið gat átt stuðning í 3. gr. laga nr. 103/1974 um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja og að eign kom á móti lánunum. Loks var uppburður málsins á Alþingi við afgreiðslu fjárlaga í desember 1991 ekki í viðeigandi samræmi við skyldur stefnda eftir samningnum og gat ekki leyst hann undan bótum þegar af þeirri ástæðu. Málið var ekki lagt þar fyrir til umfjöllunar eftir efni sínu einu og af þeirri trúmennsku, sem tillitið til áfrýjanda krafðist, heldur var þingmönnum einnig ætlað að meta, hvort ráðherra hefði farið út fyrir lagaheimildir með ráðstöfun

sinni. Endaði formaður fjárveitinganefndar framsögu um málefnið á því, að hér væri um lögbrot að ræða, en sú framsetning verður að teljast fráleit í ljósi fyrrgreindra fordæma og atvika að öðru leyti. Í annan stað var tillagan um samþykkt á heimild fyrir kaupunum dregin til baka, svo að ekki reyndi til hlítar á afstöðu þingsins. Var ekkert því til fyrirstöðu, að hún yrði borin upp síðar til umfjöllunar í betra næði, en svo var ekki gert.

Á grundvelli þess, sem hér var rakið, ber að taka kröfu áfrýjanda í málinu til greina í meginatriðum og gera stefnda að greiða honum málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 8. nóvember 1995.

Mál þetta, sem dómtekið var 3. nóvember sl., er höfðað fyrir dómþingi Héraðsdóms Reykjavíkur með stefnu, birtri 5. apríl 1993.

Upphaflega var kveðinn upp dómur í málinu 20. október 1993, en með dómi Hæstaréttar 2. júní sl. var málinu vísað heim í hérað til nýrrar meðferðar og dómsálagningar.

Stefnandi er Guðmundur Baldursson, kt. 270152-7599, Kirkjuferju, Ölfushreppi, Árnessýslu.

Stefndu eru landbúnaðarráðherra, kt. 710169-0559, og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs, kt. 550169-2829.

I.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru svohljóðandi:

1. „Að stefndu verði, gegn því að þeim verði afhent sex loðdýrahús ásamt búrum, aðstöðu og gotkössum á jörðinni Kirkjuferju án veðbanda, dæmdir til þess að greiða stefnanda 30.676.473 kr. ásamt dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987, af 26.061.566 kr. frá 20. mars 1991, af 30.202.581 kr. frá 5. janúar 1992 og af 30.676.473 kr. frá 6. apríl 1993 til greiðsludags. Tekið verði fram í dómsorði, að dráttarvöxtum skuli bæta við þann höfuðstól, sem dráttarvextir reiknast af, á tólf mánaða fresti, í fyrsta sinn 6. apríl 1994.

2. Að stefndu verði gert að greiða stefnanda málskostnað að skaðlausu."

Í endanlega kröfugerð stefnanda var bætt orðunum „án veðbanda", og einnig var dráttarvaxtakröfu stefnanda breytt frá fyrri kröfugerð. Að öðru leyti er kröfugerð stefnanda í samræmi við þá kröfugerð, sem fram kemur í stefnu.

Dómkröfur stefndu eru þær, að þeir verði sýknaðir af öllum kröfum

stefnanda og að hann verði dæmdur til að greiða þeim málskostnað að skaðlausu að viðbættum virðisaukaskatti af málflutningsþóknun.

II.

Málsatvik.

Stefnandi er ábúandi á jörðinni Kirkjuferju, sem er ríkisjörð. Hann hefur stundað loðdýrarækt á jörðinni í félagi við Guðjón Sigurðsson, ábúanda á jörðinni Kirkjuferjuhjáleigu, sem einnig er ríkisjörð. Vegna mikillar skuldsetningar stefnanda við rekstur á fyrrgreindu loðdýrabúi nýttist honum ekki sú almenna skuldbreyting, sem lög nr. 112/1989 gerðu ráð fyrir, og í kjölfar viðræðna stefnanda og löglærðra starfsmanna í landbúnaðarráðuneytinu var 20. mars 1991 gert samkomulag milli stefnanda og landbúnaðarráðherra, þar sem landbúnaðarráðherra f. h. ríkissjóðs lofaði að kaupa af stefnanda sex loðdýrahús ásamt búrum, aðstöðu og kössum á jörðinni Kirkjuferju. Umsamið kaupverð var 36.000.000 kr., og skyldi kaupandi taka við skuld við Stofnlánadeild landbúnaðarins, að fjárhæð 14.916.566 kr., gefa út veðskuldabréf til Landsbanka Íslands, að fjárhæð 11.145.000 kr., greiða í peningum 5.797.419 kr. við undirritun samkomulagsins og loks 4.141.015 kr. 5. janúar 1992.

Fjármálaráðuneytið greiddi stefnanda 5.797.419 kr. 12. júní 1991 úr ríkissjóði, þ. e. þá fjárhæð, sem greiða skyldi við undirritun samkomulagsins 20. mars 1991. Hins vegar hefur hvorki landbúnaðarráðherra né fjármálaráðherra innt af hendi þá greiðslu, sem greiða átti 5. janúar 1992, og eigi heldur gefið út veðskuldabréf það til Landsbanka Íslands, sem tilgreint er í ofangreindu samkomulagi, að fjárhæð 11.145.000 kr. Þá hefur verið tilkynnt af hálfu stefndu, að ríkissjóður muni ekki greiða skuld við Stofnlánadeild landbúnaðarins, sem samkvæmt ofangreindu samkomulagi var tekið við af hálfu stefndu.

Hinn 20. desember 1991 var flutt á Alþingi að beiðni landbúnaðarráðuneytisins breytingartillaga við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992, þar sem við 6. gr. fjárlaga átti að bætast nýr liður, sem veitti heimild fyrir ofangreindu samkomulagi.

Eftir miklar umræður á þingi var tillaga þessi dregin til baka án þess að hafa komið til atkvæða.

Ágreiningur í máli þessu snýst því um, hvort ríkissjóði sé skylt að standa við ofangreint samkomulag, en stefndu hafa mótmælt því, að samkomulagið sé skuldbindandi fyrir ríkið.

Fyrir réttinum gáfu skýrslur aðili málsins, Guðmundur Baldursson, Jón Höskuldsson, deildarlögfræðingur í landbúnaðarráðuneytinu, og Björn Þorláksson, deildarstjóri í landbúnaðarráðuneytinu.

III.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

I. Stefnandi kveðst reisa kröfur sínar í máli þessu á þeirri meginreglu í íslenskum rétti, að samninga skuli efna. Við gerð samkomulagsins frá 20. mars 1991, sem undirritað hafi verið af þáverandi landbúnaðarráðherra án nokkurs fyrirvara, telji stefnandi, að komist hafi á bindandi samningur á milli aðila. Þá líti hann svo á, að um hafi verið að ræða fasteignakaup, en svonefnd „aðstaða" samkvæmt samkomulaginu sé í raun og veru hluti af fasteignum á jörðinni, þar sem sé að finna fóðurgeymslu, aðstöðu til viðhalds húsa og fláningar loðdýra auk aðstöðu fyrir starfsmenn, en búr og gotkassar teljist ótvírætt fylgifé fasteignar í skilningi íslenskra laga.

Krafa stefnanda um greiðslu úr hendi stefndu sé studd því, að umsamið kaupverð samkvæmt fyrrgreindu samkomulagi hafi numið 36.000.000 kr., og af því hafi stefndu aðeins greitt 5.797.419 kr. Eftirstöðvarnar séu ógreiddar, og liggi það nú fyrir, að stefndu neiti að standa við samkomulagið, þ. á m. að taka á sig skuld við Stofnlánadeild landbúnaðarins, öfugt við það, sem um var samið. Verði krafa stefnanda tekin til greina, muni hann inna af hendi þær fjárhæðir, sem greindar eru í samkomulaginu, til hlutaðeigandi kröfuhafa, þ. e. Stofnlánadeildar landbúnaðarins og Landsbanka Íslands, að viðbættum dráttarvöxtum frá 20. mars 1991 til greiðsludags, enda hafi þessum kröfuhöfum verið kynnt samkomulagið og þeir sætt sig við uppgjör samkvæmt því.

Krafa stefnanda sé því um skaðabætur, þ. e. efndabætur, þar sem gert sé ráð fyrir því, að stefnandi verði eins settur fjárhagslega og hann hefði orðið, ef samkomulagið hefði verið efnt. Kröfugerð stefnanda miðist því við þær meginreglur í íslenskum kröfurétti, sem fram koma í lögum nr. 39/1922 um lausafjárkaup. Í samræmi við þessar meginreglur gerir stefnandi kröfu um, að stefndu inni ekki einungis af hendi greiðslur samkvæmt samkomulaginu frá 20. mars 1991 ásamt lögboðnum dráttarvöxtum, heldur bæti honum enn fremur það tjón, sem hann hefur orðið fyrir vegna vanefnda stefndu á samkomulaginu, að fjárhæð 473.892 kr., en sú fjárhæð sé til komin vegna fjárnámskostnaðar og fyrirhugaðrar nauðungarsölu á eignum stefnanda á jörðinni Kirkjuferju.

II. Stefnandi kveður stefndu hafa neitað að efna samkomulagið frá 20. mars 1991 á þeirri forsendu, að það sé ekki skuldbindandi fyrir ríkið, með vísun til 40. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Stefnandi kveðst ekki fallast á þetta sjónarmið stefndu og færir eftirfarandi rök fyrir þeirri afstöðu sinni:

1. Stefnandi kveðst líta svo á, að það ákvæði 40. gr. stjórnarskrárinnar, að ríkið megi ekki taka lán, er skuldbindi það, nema samkvæmt lagaheim-

ild, beri að skýra þannig, að það taki ekki til kaupa á fasteignum ásamt fylgifé, jafnvel þótt við skuldum seljanda sé tekið samfara slíkum kaupum. Stefnandi vísar í þessu sambandi sérstaklega til niðurlagsákvæðisins í 40. gr. stjórnarskrárinnar svo og til venjuhelgaðrar framkvæmdar í þessu efni.

2. Verði 40. gr. stjórnarskrárinnar skýrð svo, að lagaheimild hafi þurft til þess að skuldbinda ríkið samkvæmt fyrrgreindu samkomulagi, heldur stefnandi því í öðru lagi fram, að um slíka lagaheimild hafi verið að ræða. Í niðurlagi 1. gr. laga nr. 103/1974 um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja sé sérstaklega tekið fram, að heimilt sé að stofna til skulda í tengslum við kaup á fasteignum, enda séu fasteignakaupin samþykkt af fjármálaráðuneyti. Með fyrrgreindu samkomulagi hafi ríkið fest kaup á fasteignum ásamt fylgifé þeirra. Kaup þessi hafi verið gerð af landbúnaðarráðherra fyrir hönd ríkissjóðs, en síðar samþykkt af fjármálaráðuneyti, sem hafi greitt stefnanda þá fjárhæð, er greiða hafi átt við undirritun samkomulagsins, og sé athyglisvert, að sú greiðsla hafi farið fram 12. júní 1991, þ. e., eftir að núverandi fjármálaráðherra og landbúnaðarráðherra hafi tekið við embættum sínum. Heimild til þess að gera samkomulagið hafi og mátt styðja lögjöfnun frá 16. gr. ábúðarlaga, sbr. og VI. kafla jarðalaga nr. 65/1976.

3. Jafnvel þótt lagaheimild hafi ekki verið talin vera, telji stefnandi í þriðja lagi, að fyrrgreint samkomulag sé skuldbindandi fyrir ríkissjóð, vegna þess að landbúnaðarráðherra hafi haft umboð til þess stöðu sinnar vegna sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds á þessu sviði að gera slíkt samkomulag, og hafi stefnandi verið í góðri trú um, að ráðherra hefði slíkt umboð, og jafnframt, að heimild væri að lögum, þegar samkomulagið var gert.

Stefnandi vísar í því sambandi til meginreglna um umboð í II. kafla laga nr. 7/1936 um samningsgerð o. fl., en styður auk þess þá málsástæðu eftirgreindum atriðum:

a. Sem fyrr segi, hafi verið um að ræða kaup á fasteignum ásamt fylgifé þeirra, og hafi stefnandi staðið í þeirri trú, að fjármálaráðuneytið hafi samþykkt kaupin. Væri því um að ræða heimild fyrir landbúnaðarráðherra að lögum til þess að gera samkomulagið, svo að bindandi væri fyrir ríkissjóð.

b. Sú skýring landbúnaðarráðherra og löglærðra starfsmanna í landbúnaðarráðuneyti, að 16. gr. ábúðarlaga, sbr. og VI. kafla jarðalaga, veitti heimild til þess að gera samkomulagið, hafi verið trúverðug og engin ástæða til þess af hálfu stefnanda að draga hana í efa, enda hafi verið fordæmi fyrir slíkri samningsgerð af ríkisins hálfu.

c. Enginn fyrirvari hafi verið gerður um það af hálfu landbúnaðarráðherra, þegar samkomulagið hafi verið undirritað, að Alþingi þyrfti að stað-

festa það. Hins vegar sé athyglisvert, að samkomulagið hafi verið gert með fyrirvara um samþykki lánardrottna stefnanda.

4. Jafnvel þótt lagaheimild hafi skort og stefnandi hafi vitað eða mátt vita um þann heimildarskort, þegar fyrrgreint samkomulag hafi verið gert, líti hann svo á í fjórða lagi, að landbúnaðarráðherra hafi með fyrirvaralausri undirskrift sinni tekist á hendur ábyrgð gagnvart honum, að slík heimild fengist. (Hafi ráðherra farið út fyrir valdsvið sitt með gerð samkomulagsins, hafi hann persónulega bakað sér bótaábyrgð gagnvart ríkinu, sbr. lög nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð, en slíkt girði hins vegar ekki fyrir bótaábyrgð ríkisins gagnvart stefnanda, svo sem atvikum máls þessa sé háttað.)

Vísar stefnandi m. a. í þessu sambandi til ákvæða íslenskra laga um gildi sérstakra ábyrgðaryfirlýsinga um, að hindrunum fyrir því, að samningar verði efndir, verði rutt burtu, sbr. lög um lausafjárkaup, en auk þess styðji hann þá málsástæðu því atriði, að algengt sé, að skuldbindingar, sem ráðherrar hafi tekist á hendur fyrir hönd ríkissjóðs, séu staðfestar eftir á, t. d. í fjáraukalögum.

5. Loks vísar stefnandi til þess, að stefndu hafi viðurkennt í verki, að samkomulagið væri skuldbindandi fyrir ríkissjóð, með eftirfarandi aðgerðaleysi og með því að efna samkomulagið að hluta, þ. e. að inna af hendi greiðslu samkvæmt því og taka við skuldum í samræmi við það.

(Vera kunni, að fyrrverandi og núverandi landbúnaðarráðherra hafi persónulega bakað sér bótaábyrgð gagnvart ríkinu með því að efna samkomulagið að hluta, en slíkt sé stefnanda óviðkomandi.)

Vísar stefnandi í þessu sambandi m. a. til reglna íslensks réttar um tómlæti og tómlætisáhrif.

Dráttarvaxtakröfu sína styður stefnandi við III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987. Málskostnaðarkröfu sína styður hann við 3. málsgrein 129. gr. laga um meðferð einkamála.

IV.

Málsástæður og lagarök stefndu.

Stefndu reifa málavexti eins og þeir koma fram í málsatvikalýsingu hér að ofan. Þeir vísa til dskj. nr. 10 og 12 um aðdraganda samningsgerðarinnar milli stefnanda og landbúnaðarráðherra, en þar komi m. a. fram, að stefnandi og Guðjón Sigurðsson, ábúandi jarðarinnar Kirkjuferjuhjáleigu, hafi átt frumkvæði að gerð samninganna og tilgangur þeirra verið sá að laga fjárhagslega stöðu sína við rekstur loðdýrabúa sinna. Stefndu vekja athygli á, að í bréfi, merktu sem dskj. nr. 12, sé af hálfu landbúnaðarráðherra tekið fram, að ekki sé til að dreifa lagaskyldu til kaupanna.

Þá segi einnig í bréfinu, að ráðuneytið sé reiðubúið til viðræðna um hugsanleg kaup á einhverjum mannvirkjum ábúenda, eftir því sem samkomulag takist um „og fjárveitingar ráðuneytisins leyfa".

Stefnandi geri í máli þessu kröfu um efndabætur, þ. e. a. s. skaðabætur, sem eigi að miðast við, að hann verði eins settur og hann hefði orðið, ef samningurinn hefði verið efndur skv. efni sínu. Miði stefnandi efndabótakröfu sína við, að stefndu verði dæmdir til að greiða honum sjálfum allan hinn ógreidda hluta verðsins á samningnum á dskj. nr. 3. Bæti hann 473.892 kr. við þá fjárhæð, en þar sé um að ræða ýmsan kostnað með dráttarvöxtum vegna kröfu frá Búnaðarbanka Íslands, sbr. nauðungarsölubeiðni frá 25. mars 1993 á dskj. nr. 22.

Kröfur stefndu um sýknu af þessum kröfum styðji þeir aðallega tveimur ástæðum: 1) að skort hafi lagaheimild til þess að skuldbinda ríkið skv. samningnum 20. mars 1991 og 2) að stefnandi geti ekki gert kröfu til, að sér verði greidd samningsupphæðin.

1. Stefndu kveða dómkröfu stefnanda um efndabætur reista á því, að skuldbindandi samningur hafi komist á milli aðila málsins. Í 2. mgr. 40. gr. stjórnarskrárinnar sé ákveðið, að ekki megi taka lán, sem sé skuldbindandi fyrir ríkið, nema samkvæmt lagaheimild. Enginn vafi sé á, að þetta ákvæði eigi við í þeim tilvikum, þegar ríkið kaupi fasteignir gegn viðtöku skulda, þrátt fyrir málflutning af hálfu stefnanda um hið gagnstæða. Verði því ekki séð, við hvað þau sjónarmið stefnanda styðjist.

Stefndu halda því fram, að ekki sé til að dreifa lagaheimild til samningsgerðarinnar, og sé samningurinn því ekki skuldbindandi fyrir ríkið. Telja stefndu ekki aðeins ljóst, að samningurinn sé óskuldbindandi fyrir ríkið, heldur sé fyrirsvarsmönnum ríkisins beinlínis óheimilt að láta ríkið efna samninginn. Í þessu samhengi benda stefndu á 41. gr. stjórnarskrárinnar, sem banni ríkinu að greiða gjald af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.

Stefndu kveða stefnanda miða við, að um lagaheimild hafi verið að ræða, og benda á niðurlagsákvæði 1. gr. laga nr. 103/1974 um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja.

Stefndu telja, að þetta lagaákvæði eitt sér svari ekki kröfum 2. mgr. 40. gr. stjórnarskrár um lagaheimild, þar sem stjórnarskrárákvæðið hljóti eðli málsins samkvæmt að gera ráð fyrir sérstakri lagaheimild hverju sinni, er miðist við tiltekna skuldbindingu, sem gengist er undir. A. m. k. komi ekki til greina að túlka ákvæðið svo, að það feli í sér eina allsherjarheimild fyrir framkvæmdarvaldshafa til að stofna til hvers kyns skulda, aðeins ef skuldirnar tengist fasteignakaupum. Ákvæði 40. gr. stjórnarskrár hljóti a. m. k.

að fela í sér kröfu til miklu þrengri túlkunar ákvæðisins. Sýnist eðlilegast, að það takmarkist við fasteignakaup, sem nauðsynlegt er að ráðast í vegna ríkisins sjálfs. Þá hafi þessi undanþága frá upphafi verið skilin svo, að hún leysti ekki að neinu leyti undan skyldu til að afla heimildar fyrir skuldbindingu í 6. gr. fjárlaga næsta árs.

Samkvæmt ofangreindu fari því fjarri, að niðurlagsákvæði 1. gr. laga nr. 103/1974 hafi veitt heimild til samningsgerðarinnar við stefnanda. Að því er þetta lagaákvæði varði, sé að auki nauðsynlegt að benda á tvö atriði:

a) Stefnandi haldi því fram, að allt það, sem samningurinn á dskj. nr. 3 fjalli um, teljist fylgja fasteigninni Kirkjuferju, þ. e. a. s., að búr, kassar og „aðstaða" séu fylgifé fasteignarinnar. Þessu mótmæla stefndu. Til fasteignarinnar heyri aðeins hús jarðarinnar og þeir lausafjármunir, sem varanlega eru við þau skeytt með þeim hætti, að venjulegt sé að telja til fylgifjár. Þetta hafi m. a. þá þýðingu, að ekki verði leitað lagaheimildar til 1. gr. laga nr. 103/1974 til að skuldsetja ríkið við kaup á lausafjármunum á dskj. nr. 3.

b) Ekkert liggi fyrir í málinu um, að samþykkis fjármálaráðherra hafi verið aflað, áður en samningurinn hafi verið undirritaður, og raunar ekki heldur eftir það. Verði að ætla, að lögin krefjist a. m. k. skriflegs samþykkis fjármálaráðherra.

Stefnandi telji, að kaupin hafi síðar verið samþykkt af fjármálaráðuneyti. Virðist hann telja það samþykki felast í greiðslunni 12. júní 1991, sbr. dskj. nr. 5. Stefndu mótmæla því harðlega og benda á auk annars, að greiðslunótan á dskj. nr. 5 sé ekki áritуð af fjármálaráðuneytinu, þó að á skjalinu sé reitur fyrir slíka áritun.

Stefndu telja lagaheimildar fyrir samningsgerðinni við stefnanda ekki heldur verða leitað í 16. gr. ábúðarlaga nr. 64/1978 né VI. kafla jarðalaga nr. 65/1976, sem þá hafi verið í gildi, sbr. nú lög nr. 34/1992. Af stefnanda hálfu hafi verið talið, að hér mætti beita lögjöfnun. Stefndu mótmæla því, að nokkur skilyrði séu til slíks.

Með vísan til ofangreinds telja stefndu, að skort hafi lagaheimild fyrir því, að skuldbinda mætti ríkið skv. samningnum við stefnanda. Þetta hljóti einfaldlega að hafa þær afleiðingar, að enginn skuldbindandi samningur hafi nokkurn tíma komist á. Ætti að vera fullljóst, að enginn maður geti reist rétt á samningi, sem óheimill sé að lögum, hvað þá á samningi, sem fari gegn ákvæðum sjálfrar stjórnarskrárinnar. Stefndu taka þó fram, að stefnanda og umboðsmanni hans hafi vitaskuld verið jafnljóst og hverjum öðrum, að ekki var unnt að binda ríkið við slíkar skuldbindingar, sem í samningnum hafi falist, nema samkvæmt lagaheimild. Komi því ekki til neins konar grandleysi af þeirra hálfu.

Stefndu kveða stefnanda hafa uppi sjónarmið um, að samningurinn hafi orðið skuldbindandi fyrir ríkið, þrátt fyrir það að lagaheimild hafi engin verið, þar sem landbúnaðarráðherra hafi haft stöðuumboð til að skuldbinda ríkið við samninginn. Þessu er mótmælt af hálfu stefndu. Stefndu kveða ráðherrann ekki hafa umboð til að gera annað og meira en honum er heimilt skv. stjórnlögum landsins. Þetta sé öllum borgurum jafnljóst. Það hafi þess vegna ekki verið þörf á að undirrita samkomulagið með fyrirvara um samþykki Alþingis (þ. e. um, að lagaheimild fengist). Fyrirvarar geti aldrei talist vera nauðsynlegir, til að lögskipti stjórnvalda við borgarana lúti landslögum. Séu til dómafordæmi fyrir mjög ströngum kröfum að þessu leyti.

Stefndu telja stefnanda kveða, að með undirskrift sinni undir samninginn hafi landbúnaðarráðherra tekist á hendur ábyrgð gagnvart honum á, að lagaheimild fengist. Stefndu telja þetta ekki fá staðist. Ráðherra geti ekki ábyrgst mönnum, hvernig efnislegar úrlausnir löggjafans verði í málum. Á það megi hins vegar fallast, að með undirritun samninganna hafi embætti landbúnaðarráðherra skuldbundið sig til þess að sjá um, að málið kæmi til kasta Alþingis, svo að á það reyndi, hvort lagaheimild fengist fyrir samningsgerðinni. Ef ráðherrann hefði ekki sinnt þessari skuldbindingu, hefði slíkt hugsanlega getað leitt til bótaskyldu fyrir ríkissjóð. Hið bótaskylda atvik hefði þá orðið vanræksla við að leggja samningana fyrir þingið. Í slíku tilfelli hefði skaðabótakrafa stefnanda hlotið að vera um bætur fyrir það fjárhagslega tjón, sem hann teldist hafa orðið fyrir við það, að ekki var leitað eftir lagaheimild fyrir samningnum. Í sjálfu sér hefði aldrei verið nein trygging fyrir því, að Alþingi veitti heimildina, þó að málið væri þar lagt fyrir. Hann hefði því aldrei haft fulla ástæðu til að ætla, að endanlegir samningar kæmust á, jafnvel þó að eftir samningsheimildum væri leitað á Alþingi. Megi því ætla, að erfitt hefði verið fyrir stefnanda að sanna tjón, sem hefði leitt af slíkri vanrækslu.

Stefndu kveða stefnda landbúnaðarráðherra hafa beitt sér fyrir því, að málið kæmi til kasta Alþingis. Á þingskjali nr. 308 á 115. löggjafarþingi sé að finna breytingartillögu við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1992, sem fjárlaganefnd hafi flutt að beiðni landbúnaðarráðherra. Í tillögu þessari hafi verið gert ráð fyrir nýjum lið við 6. gr. frumvarpsins, sem hafi veitt heimild fyrir þeirri samningsgerð, sem hér um ræði. Þessi tillaga hafi valdið miklu fjaðrafoki í þinginu og hafi síðar verið dregin til baka, án þess að til atkvæða kæmi. Hvað sem því líði, verði ekki annað uppi en að embætti ráðherrans hafi staðið við það fyrirheit að leggja málið fyrir Alþingi. Sé ekki við hann að sakast, þó að málið hafi ekki hlotið þar afgreiðslu.

Stefndu mótmæla sjónarmiðum stefnanda um, að hann geti reist rétt á ætluðu aðgerðaleysi stefndu, eftir að samningurinn hafi verið undirritaður, og svo á því, að hafist hafi verið handa um efndir hans. Hér komi til hið sama og áður, að annmarkar, sem varði lögmæti samnings, verði ekki yfirunnir með slíku. Þar að auki geti ekki talist vera um neitt aðgerðaleysi að tefla, enda hafi sú afstaða, að samningurinn væri óskuldbindandi, komið fram, strax og ljóst var, að lagaheimildar yrði ekki aflað.

2. Í öðru lagi styðja stefndu sýknukröfu sína því, að stefnandi geti ekki krafist þess, að sér verði greidd samkomulagsfjárhæðin á dskj. nr. 3, svo sem stefnukröfur geri ráð fyrir. Samkomulagið, sem stefnandi reisi dómkröfur sínar á, geri að mestu leyti ráð fyrir, að stefndu taki við skuldum, sem hvíli á jörðinni Kirkjuferju. Stefnandi geti aldrei átt kröfu um, að sér verði greitt það fé, sem ganga eigi til kröfuhafa hans.

Fengi hann slíkri kröfu framgengt gegn afsali jarðarinnar, myndu stefndu fá jörðina afhenta með veðunum áhvílandi, eftir að hafa greitt stefnanda þær fjárhæðir, sem nota átti til greiðslu veðskuldanna. Stefnandi geti ekki fengið slíkan dóm á hendur stefndu, hvað sem öllum öðrum ástæðum málsins líði.

Stefndu mótmæla sérstaklega kröfu stefnanda um dráttarvexti, bæði tilvist slíkrar kröfu og svo einnig upphafstíma hennar.

Stefndu mótmæla sérstaklega kröfu stefnanda um greiðslu á 473.892 kr. með dráttarvöxtum frá 25. mars 1993, sbr. dskj. nr. 22. Hafi stefnandi hvorki sýnt fram á, hvernig skuldin á dskj. nr. 22 tengist ætlaðri skuldbindingu stefndu á dskj. nr. 3, né hafi hann sýnt fram á, að hann hafi þurft að greiða fjárhæðina, en það hljóti að teljast nauðsynlegt lágmarksskilyrði, til að unnt sé að krefja stefndu um greiðslu hennar.

Stefndu kveðast ekki reka virðisaukaskattsskylda starfsemi og þurfi því að fá dæmdan virðisaukaskatt á dæmdan málskostnað sinn, eigi þeir að verða skaðlausir af honum. Um málskostnaðarkröfu sína vísa stefndu til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

V.

Álit dómsins.

Samkvæmt 40. gr. stjórnarskrárinnar má ekki taka lán, er skuldbindi ríkið, nema samkvæmt heimild í lögum.

Eins og rakið hefur verið hér að framan, gerði landbúnaðarráðherra fyrir hönd ríkissjóðs samkomulag við stefnanda um kaup á framangreindum eignum vegna ríkisjarðarinnar Kirkjuferju. Meginhluti kaupverðs var greiddur með viðtöku lána, annars vegar hjá Stofnlánadeild landbúnaðarins og hins vegar hjá Landsbanka Íslands.

Ábúandinn á Kirkjuferju, stefnandi málsins, hélt ábúð sinni á jörðinni, og hefur ekki komið fram í málinu, að ætlunin hafi verið að gefa út nýtt byggingarbréf vegna kaupanna.

Í málinu hefur verið lögð fram skrá um kaup ríkisins á mannvirkjum í eigu ábúenda ríkisjarða á árunum 1986 til 1990, án þess að um ábúðarlok hafi verið að ræða. Skrá þessi er á minnisblaði til landbúnaðarráðherra frá deildarstjóra í ráðuneytinu, og segir í henni m. a.: „Kaup þessi hafa verið gerð til að koma í veg fyrir frekari útgjöld ríkissjóðs vegna yfirvofandi ábúðarloka viðkomandi aðila eða jarðeignadeild „hefur gripið inn í“ vegna yfirvofandi nauðungarsölu jarðar og þannig verið komið í veg fyrir, að ríkissjóður tapaði jörð við sölu á nauðungaruppboði.“

Upplýst var við aðalflutning, og er það ágreiningslaust, að heimildar til kaupanna hafi verið aflað eftir á í fjáraukalögum sama árs.

Lagaheimildar fyrir kaupum þeim, sem mál þetta snýst um, var ekki aflað, áður en kaupin voru gerð, og hér að framan hefur verið gerð grein fyrir afdrifum tillögu til breytinga á fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1992, er heimila átti kaupin.

Við úrlausn þessa máls kemur því fyrst til athugunar, hvort 40. gr. stjórnarskrárinnar girði fyrir, að ríkinu sé heimilt að taka lán, eins og hér stendur á, þ. e. að taka að sér lán samfara fasteignakaupum, nema heimild sé til þess í lögum.

Það er meginregla samkvæmt stjórnarskránni, að fjárstjórnarvaldið er hjá Alþingi, sbr. 40. og 41. gr. stjórnarskrárinnar.

Ein af meginstoðum þessa valds er sú, að Alþingi sjálft ákveði með lögum, hvaða lán ríkið taki. Eins og 40. gr. stjórnarskrárinnar er orðuð, verður að skýra orðið „lán“ rúmri skýringu, þannig, að það eigi ekki aðeins við um ný lán, heldur einnig tilvik, sem hér um ræðir, þ. e. viðtöku eldri lána við fasteignakaup. Gagnstæð skýring myndi leiða til þess, að framkvæmdarvaldið hefði mun rýmri heimildir til lántöku en stjórnarskrárgjafinn hefur ætlast til, og að sama skapi myndi hið afdráttarlausa fjárstjórnarvald Alþingis skert.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða dómsins, að samningur sá, sem hér um ræðir, geti ekki öðlast gildi, nema til þess sé lagaheimild, er heimili ríkinu að taka á sig framangreind lán.

Kemur þá til athugunar, hvort heimild til kaupanna og þar með viðtöku lánanna sé að finna í 1. gr. laga nr. 103/1974 um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja. Í niðurlagi greinarinnar segir, að heimilt sé „að stofna til skulda í tengslum við kaup á fasteignum, enda séu fasteignakaupin samþykkt af fjármálaráðuneytinu“.

Með vísan til hins afdráttarlausa ákvæðis 40. gr. stjórnarskrárinnar og þess, sem að framan var sagt um fjárstjórnarvald Alþingis, verður að túlka lagaákvæðið þannig, að það nægi ekki eitt og sér til þess, að ríkinu sé heimilt að stofna til skulda í tengslum við fasteignakaup, heldur verði að samþykkja kaupin með lögum, og nægi þá, að lagaheimildar sé aflað eftir á. Hér er og á það að líta, að í sambærilegum tilvikum hefur heimildar til að kaupa eignir ábúenda á ríkisjörðum ávallt verið leitað eftir á, eins og að framan var rakið. Af þeirri framkvæmd svo og orðum, er féllu á Alþingi, þegar rætt var um, hvort heimila skyldi kaup þau, sem hér er um deilt, verður ekki annað ráðið en það sé skilningur löggjafans, að lagaheimild þurfi til fasteignakaupa, þegar við lánum er tekið samfara kaupunum, hvað sem líði ákvæðum laga nr. 103/1974.

Með vísan til þessarar niðurstöðu verður ekki um það fjallað, hvort samþykki fjármálaráðuneytisins fyrir lántökunni hafi falist í greiðslunni til stefnanda 12. júní 1991, þar sem það er álit dómsins, að fjármálaráðherra, engu síður en landbúnaðarráðherra, verði að hafa lagaheimild til að taka lán, er skuldbindi ríkið.

Kemur þá að því umfjöllunarefni, hvort stefnandi hafi verið í góðri trú við undirritun samningsins og mátt ætla, að stefndi landbúnaðarráðherra hefði umboð samkvæmt stöðu sinni sem æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins á þessu sviði til að semja við hann.

Málsástæðu sína um, að stefnandi hafi verið í góðri trú um, að ráðherra hefði slíkt umboð og að heimild væri til að lögum, þegar samkomulagið var gert, styður stefnandi því, að hann hafi staðið í þeirri trú, að fjármálaráðuneytið hefði samþykkt kaupin. Væri því um að ræða heimild fyrir landbúnaðarráðherra að lögum til þess að gera samkomulagið, svo að bindandi væri fyrir ríkissjóð.

Í samræmi við meginregluna um fjárstjórnarvald Alþingis verður ekki á það fallist, að viðsemjandi ráðherra geti unnið rétt á hendur ríkinu á grundvelli samnings, sem hefur í för með sér skuldbindandi lántökur fyrir það, án þess að lög heimili slíkan samning.

Þá heldur stefnandi því fram, að sú skýring landbúnaðarráðherra og löglærðra starfsmanna í landbúnaðarráðuneytinu, að 16. gr. ábúðarlaga, sbr. og VI. kafla jarðalaga, veitti heimild til þess að gera samkomulagið, hafi verið trúverðug og engin ástæða til þess af hálfu stefnanda að draga hana í efa, enda hafi verið fordæmi fyrir slíkri samningsgerð.

Hér er á að líta, að í þeim tilvikum, sem ríkissjóður hefur keypt mannvirki ábúenda ríkisjarða án ábúðarloka sömu ábúenda, hefur ætíð verið leitað lagaheimildar eftir á í fjáraukalögum sama árs.

Að lokum styður stefnandi ofangreinda málsástæðu sína því, að enginn fyrirvari hafi verið gerður um það af hálfu landbúnaðarráðherra, þegar samkomulagið hafi verið undirritað, að Alþingi þyrfti að staðfesta það.

Með hliðsjón af þeirri meginreglu, sem fram kemur að framan um fjárstjórnarvald Alþingis, er það álit dómsins, að engu máli skipti, hvort fyrirvari hafi verið gerður um samþykki Alþingis eða ekki, þar sem viðsemjandi ráðherra geti ekki unnið rétt á hendur ríkinu á grundvelli samnings, sem hafi í för með sér skuldbindandi lántökur fyrir það, án þess að lög heimili slíkan samning. Gildir þá einu, hvort viðsemjandinn var í góðri trú um heimildarleysi ráðherrans.

Hins vegar lítur dómurinn svo á, að með samningnum hafi landbúnaðarráðherra tekið á sig þá skyldu að leita eftir heimild Alþingis til að efna hann. Ekki hefur komið fram í málinu, hvers vegna þeirrar heimildar var ekki aflað í sjálfu fjárlagafrumvarpinu, en á 115. löggjafarþinginu lagði fjárveitinganefnd að beiðni landbúnaðarráðherra fram breytingartillögu við 6. gr. fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 1992, þar sem samningsgerðin var heimiluð.

Tillagan var dregin til baka, eins og að framan greinir, án þess að til atkvæðagreiðslu kæmi.

Telja verður, að landbúnaðarráðherra hafi með því að hlutast til um, að tillagan væri lögð fram, efnt þá skyldu, sem hann tókst á hendur með samningnum, og að það hafi ekki verið á hans valdi að gera meira en leggja samninginn fyrir Alþingi.

Dómurinn lítur svo á, að með þessari afgreiðslu hafi Alþingi hafnað því að samþykkja samninginn, sem þess vegna er ógildur og óskuldbindandi fyrir ríkissjóð.

Samkvæmt framangreindu ber að sýkna stefndu af kröfum stefnanda, en með hliðsjón af atvikum öllum þykir rétt, að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu.

Allan Vagn Magnússon héraðsdómari, Arngrímur Ísberg héraðsdómari og Ingveldur Einarsdóttir, settur héraðsdómari, kváðu upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndu, landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, skulu vera sýknir af kröfum stefnanda, Guðmundar Baldurssonar.

Málskostnaður fellur niður.