Fimmtudaginn 23. október 1997.

Nr. 429/1997. **Júlíana Silfá Einarsdóttir**
(Ástráður Haraldsson hrl.)
gegn
umhverfisráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs
(Jón G. Tómasson hrl.) **og**
Dalabyggð
(Páll A. Pálsson hrl.)

Kærumál. Frávísunarúrskurður staðfestur. Aðild. Lögvarðir hagsmunir. Vanreifun. Samaðild.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Markús Sigurbjörnsson, Arnljótur Björnsson og Gunnlaugur Claessen.

Sóknaraðili skaut málinu til Hæstaréttar með kæru 30. september 1997, sem barst réttinum ásamt kærumálsgögnum 13. október sl. Kærður er úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 19. september 1997, þar sem fallist var á kröfu varnaraðila um, að máli sóknaraðila á hendur þeim yrði vísað frá dómi. Kæruheimild er í j-lið 1. mgr. 143. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Sóknaraðili krefst þess, að lagt verði fyrir héraðsdómara að taka málið til efnismeðferðar. Hann krefst einnig málskostnaðar.

Varnaraðilar krefjast staðfestingar hins kærða úrskurðar og kærumálskostnaðar.

I.

Samkvæmt gögnum málsins er sóknaraðili meðal ellefu eigenda jarðarinnar Fremri-Langeyjar í Dalabyggð. Jörðin er í óskiptri sameign þeirra, og á sóknaraðili 4/5 hluta hennar.

Hreppsnefnd Dalabyggðar tók þá ákvörðun á fundi sínum 29. ágúst 1995 að banna dýrahald á jörðinni frá 1. nóvember til 15. maí ár hvert. Fjórir menn, sem virðast hafa verið eigendur hrossa á jörðinni, en eru ekki meðal þinglýstra eigenda að henni, skutu þessari ákvörðun til umhverfisráðherra, sem staðfesti hana með úrskurði 17. janúar 1996. Sóknaraðili kveður sér ekki hafa orðið kunnugt um þennan málarekstur fyrir stjórnvöldum fyrr en eftir þann tíma.

Eins og greinir í hinum kærða úrskurði, krefst sóknaraðili þess annars vegar, að úrskurður umhverfisráðherra verði felldur úr gildi, og hins vegar, að ákvörðun hreppsnefndarinnar verði ógilt.

II.

Dalabyggð var varnaraðili að því stjórnsýslumáli, sem umhverfisráðherra felldi fyrrnefndan úrskurð á. Er því þörf á aðild Dalabyggðar að máli um gildi þessa úrskurðar. Umhverfisráðherra, sem gegndi í þessu tilviki hlutverki æðra stjórnvalds á málskotsstigi innan stjórnsýslunnar, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, hefur hins vegar enga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins, sem gæti leitt til aðildar hans að því. Er ekki heldur nein réttarfarsnauðsyn á að gefa ráðherranum kost á að láta til sín taka dómsmál, sem eingöngu er höfðað til ógildingar á úrskurði hans. Af þessum sökum verður að vísa sjálfkrafa frá héraðsdómi kröfum sóknaraðila á hendur umhverfisráðherra.

Sóknaraðili hefur á engan hátt skýrt ástæðu þess, að málinu sé meðal annars beint að „fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs". Er málið að þessu leyti svo vanreifað, að vísa verður jafnframt sjálfkrafa frá héraðsdómi kröfum sóknaraðila, hvað þennan aðila varðar.

III.

Í þessu máli hefur sóknaraðili ekki valið þann kost að leita dóms einn síns liðs um viðurkenningu á heimild sinni til dýrahalds í Fremri-Langey á tímabilinu frá 1. nóvember til 15. maí árlega og beina kröfum í því sambandi að varnaraðilanum Dalabyggð einum, svo sem unnt væri samkvæmt 18. gr. laga nr. 91/1991. Þess í stað krefst sóknaraðili eingöngu ógildingar fyrrgreindra stjórnsýsluákvarðana, meðal annars úrskurðar umhverfisráðherra 17. janúar 1996. Sá úrskurður gekk í tilefni stjórnsýslukæru fjögurra manna, sem beindist að Dalabyggð. Fyrst sóknaraðili kýs að haga kröfum sínum með þessum hætti, er óhjákvæmilegt, að annaðhvort verði þeim jafnframt beint að mönnunum, sem báru fram umrædda stjórnsýslukæru, eða þeir eigi aðild að kröfunum við hlið sóknaraðila, enda er um að tefla gildi stjórnsýsluúrskurðar í máli þeirra og Dalabyggðar. Að þessu hefur ekki verið gætt við höfðun málsins. Er því óhjákvæmilegt samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991 að

vísa einnig frá héraðsdómi kröfum sóknaraðila á hendur varnaraðilanum Dalabyggð.

Samkvæmt öllu framangreindu verður niðurstaða hins kærða úrskurðar staðfest. Rétt þykir, að hver aðili beri sinn kostnað af kærumáli þessu.

Dómsorð:

Hinn kærði úrskurður er staðfestur.

Kærumálskostnaður fellur niður.

Úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 19. september 1997.

Málið er höfðað með stefnu, sem áritуð er um birtingu, en áritunin ódagsett. Málið var þingfest 13. maí sl.

Stefnandi er Júlíana Silfá Einarsdóttir, kt. 0504(18)96-0238, Fremri-Langey, Dalasýslu.

Stefndu eru umhverfisráðherra og fjármálaráðherra f. h. íslenska ríkisins og Dalabyggð.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að úrskurður umhverfisráðuneytisins, sem dagsettur er 17. janúar 1996, verði felldur úr gildi og að ákvörðun hreppsnefndar Dalabyggðar um bann við dýrahaldi í Fremri-Langey frá 1. nóvember til 15. maí ár hvert verði ógilt. Ekki er krafist málskostnaðar í þessum þætti málsins.

Stefndu krefjast aðallega frávísunar og málskostnaðar.

Málið var flutt um frávísunarkröfuna 15. september sl. og tekið til úrskurðar í framhaldi þess.

Málavextir.

Stefnandi er einn eigenda jarðarinnar Fremri-Langeyjar í Dalabyggð, sem er ey fyrir mynni Hvammsfjarðar. Eignarhluti hennar er 4/5 hlutar jarðarinnar, en 1/5 hluti hennar er í eigu tíu annarra. Stefnandi kveðst hafa haft spurnir af því, að ágreiningur væri á milli þeirra, sem nýttu Fremri-Langey til hrossaræktar, og yfirvalda um aðbúnað hrossanna, en kveðst ekki hafa látið það mál til sín taka á neinn hátt, enda því ekki beint til sín. Deilur þessar hafi staðið um nokkurra ára skeið, en á síðasta ári hafi sér svo borist spurnir af því, að búið væri að banna allt dýrahald í Fremri-Langey á vetrum. Við eftirgrennslan hafi komið í ljós, að umhverfisráðuneytið hafi í tvígang kveðið upp úrskurð í málefnum tengdum Fremri-Langey. Fyrst var kveðinn upp úrskurður 30. mars 1995 og úrskurðarorð

svohljóðandi: „Ákvörðun hreppsnefndar Dalabyggðar frá 20. 12. 1994 um að banna dýrahald í Fremri-Langey á Breiðafirði, það sem eftir er vetrar, frá 10. janúar 1995 skal óbreytt standa.“ Síðari úrskurðurinn hafi verið kveðinn upp 17. janúar 1996, og er úrskurðarorð hans svohljóðandi: „Ákvörðun hreppsnefndar Dalabyggðar frá 29. ágúst sl. um að banna dýrahald í Fremri-Langey, Dalabyggð, frá 1. nóvember til 15. maí ár hvert er staðfest.“

Með síðari úrskurðinum hafði þannig verið afráðið um alla framtíð, að dýrahald í Fremri-Langey sé bannað á vetrum. Stefnandi kveðst ekki geta unað þessari niðurstöðu, þar eð sér hafi á engu stigi málsins verið gefinn kostur á að gæta hagsmuna sinna. Þá kveðst hún ekki heldur una svo víðtækri skerðingu á eignarráðum sínum í Fremri-Langey.

Stefndu lýsa málavöxtum á þá leið, að Dalabyggð hafi um nokkurt skeið átt í miklum erfiðleikum með að koma hrossahaldi í Fremri-Langey í það horf, að það brjóti ekki gegn lögum um dýravernd. Þegar það hafi ekki gengið, hafi hreppsnefnd ákveðið 20. desember 1994 að banna dýrahald í eynni, það sem eftir var vetrar, frá 10. janúar 1995.

Forsvarsmaður hrossaeigendanna hafi kært þessa ákvörðun til umhverfisráðuneytisins og krafist ógildingar. 30. mars 1995 hafi ákvörðun hreppsnefndar verið staðfest. Ekki hafi þó verið farið eftir úrskurðunum af eigendum hrossanna, og hafi svo verið komið á vordögum, að sýslumaðurinn í Búðardal hafi ákveðið með úrskurði 5. maí 1995, að hrossin yrðu fóðruð á kostnað eigenda vegna bágs ástands þeirra. Í framhaldi þessa hafi hreppsnefnd ákveðið að banna dýrahald í Fremri-Langey frá 1. nóvember til 15. maí ár hvert, og sé úrskurðurinn frá 29. ágúst 1995. Hann hafi verið staðfestur af umhverfisráðuneytinu 17. janúar 1996.

Málsástæður og lagarök.

Stefnandi reisir málsókn sína á því, að umhverfisráðuneytið hafi brotið stjórnsýslureglur gagnvart sér við meðferð ágreiningsmáls um dýrahald í Fremri-Langey. Í fyrsta lagi kveður stefnandi umhverfisráðuneytið hafa brotið gegn 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um tilkynningu um meðferð málsins til málsaðila. Án nokkurs vafa hefði þurft að kynna stefnanda ákvörðun hreppsnefndar Dalabyggðar, svo að henni hefði gefist kostur á að gæta réttar síns við meðferð málsins. Þetta hafi ekki verið gert, og kveðst stefnandi ekki hafa frétt af málinu, fyrr en eftir að úrskurður ráðuneytisins hafði verið kveðinn upp.

Í öðru lagi kveður stefnandi umhverfisráðuneytið hafa brotið rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Ráðuneytið hafi látið undir höfuð leggjast að kanna, hvort aðrir hefðu hagsmuna að gæta en þeir aðilar, sem kærðu

ákvörðun hreppsnefndar Dalabyggðar til ráðuneytisins. Stefnandi kveðst gefa sér, að umhverfisráðuneytið hafi ekki vísvitandi látið sér hagsmuni hennar í léttu rúmi liggja.

Í þriðja lagi kveður stefnandi umhverfisráðuneytið hafa brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga, sbr. 12. gr. þeirra. Úrskurður ráðuneytisins frá 17. janúar 1996 sé fortakslaus. Samkvæmt honum sé allt dýrahald í Fremri-Langey algjörlega bannað frá 1. nóvember til 15. maí ár hvert skilyrðislaust. Bæði sé bannið allt of víðtækt og óskilyrt. Það sé nánast úr lausu lofti gripið, að banna þurfi dýrahald á jörðinni, og þótt fallist yrði á, að reisa hefði þurft skorður við því, hefði nægt að banna það um takmarkaðan tíma eða með tilgreindum skilmálum. Í annan stað hefði nægt að takmarka skepnufjölda þann, sem haldið er til hagabeitar í eynni, og í þriðja lagi hefði nægt að banna dýrahald þeirra manna, sem taldir voru hafa brotið dýraverndarlög. Allir þessir kostir gangi mun skemmra en úrskurður umhverfisráðuneytisins, en hefðu samt allir náð markmiði því, sem að var stefnt með honum.

Stefnandi kveðst hafa ótvírætt lögvarða hagsmuni af því að fá úrskurði umhverfisráðuneytisins hnekkt. Hún kveður verðmæti Fremri-Langeyjar vera mun rýrara eðli máls samkvæmt, þegar dýrahald er bannað á jörðinni meiri hluta árs. Bannið komi þannig í veg fyrir, að stefnandi gæti selt eignina aðila, sem hefði hug á að taka upp búsetu í eynni, þar sem óheimilt sé samkvæmt úrskurði ráðuneytisins að hafa svo mikið sem kött í henni.

Stefnandi kveður ekki þörf samaðildar með öðrum eigendum jarðarinnar, enda styðjist eignarréttur sinn við sjálfstæða eignarheimild, en auk þess eigi hún afmarkaðan eignarhluta eyjarinnar, að minnsta kosti 4/5 hluta hennar. Engin rök standi til þess að takmarka þennan rétt sinn til þess að standa ein að málsókn, þótt aðrir eigendur, sem eigi til muna smærri eignarhluta, hafi ekki látið málefni þetta til sín taka.

Stefndu umhverfis- og fjármálaráðherra reisa frávísunarkröfu sína á því, að Fremri-Langey sé í óskiptri sameign margra og að annað liggi ekki fyrir en þeir eigi óskipt réttindi yfir landkostum eyjarinnar. Aðrir landeigendur en stefnandi hafi ekki gert athugasemdir við ákvörðun hreppsnefndar eða úrskurð umhverfisráðuneytisins. Stefndu benda á, að stefnandi sé eigandi að 4/5 hlutum jarðarinnar Fremri-Langeyjar, en að 1/5 hluta jarðarinnar séu skráðir tíu aðrir eigendur. Þegar úrskurðurinn gekk, sem krafa er gerð um, að felldur verði úr gildi, hafi stefnandi setið í óskiptu búi, en formlega skiptayfirlýsingu eða afsal frá fyrri eiganda skorti. Ekki komi skýrt fram, hve stór eignarhluti stefnanda í eynni hafi þá verið, en aðrir eignaraðilar séu skráðir allmargir.

Kröfu sína um frávísun málsins reisa þeir á ákvæði 2. mgr. 18. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Stefndi Dalabyggð styður frávísunarkröfu sína því, að jörðin Fremri-Langey sé í óskiptri sameign margra og annað liggi ekki fyrir en þeir eigi óskipt réttindi yfir gögnum hennar og gæðum. Aðrir eigendur hafi ekki gert athugasemdir við ákvörðun Dalabyggðar eða úrskurð umhverfisráðuneytisins. Allt land jarðarinnar sé í óskiptri sameign, og með kröfugerð sinni sé stefnandi því í raun einnig að ráðskast með réttindi sameigenda sinna, sem sætt hafi sig við framangreindar hömlur á dýrahaldi í eynni.

Kröfuna um frávísun byggir stefndi á ákvæði 2. mgr. 18. gr. einkamálalaga.

Niðurstaða.

Eins og rakið hefur verið, eru eigendur Fremri-Langeyjar ellefu talsins. Stefnandi, sem á 4/5 hluta fasteignarinnar, stendur hins vegar ein að málsókninni. Krafa hennar lýtur að því að fella úr gildi úrskurð, er takmarkar nýtingarmöguleika eignarinnar allrar, og varðar þannig hagsmuni sameigendanna ekki síður en hennar sjálfrar.

Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála eiga þeir, sem eiga óskipt réttindi, að sækja mál í sameiningu, ef krafa er höfð uppi um hagsmuni einhvers þeirra, sem ekki á aðild að því.

Í málinu hefur stefnandi uppi kröfu, sem varðar hagsmuni sameigenda hennar, án þess að þeir sæki málið með henni, og verður því með vísan til nefndrar lagagreinar að vísa málinu frá dómi, en rétt þykir, að málskostnaður falli niður.

Arngrímur Ísberg héraðsdómari kvað upp úrskurðinn.

Úrskurðarorð:

Málinu er vísað frá dómi.

Málskostnaður fellur niður.