Fimmtudaginn 23. mars 2000.

Nr. 407/1999. **Íslenska ríkið**
(Jón G. Tómasson hrl.) **og**
Símon Oddgeirsson
(Magnús Guðlaugsson hrl.)
gegn
Þorsteini Markússyni
(Ólafur Björnsson hrl.)

Jarðalög. Stjórnsýsla. Jafnræðisregla. Sératkvæði.

Árið 1939 eignaðist ríkissjóður jarðirnar B og T. Hefur jörðin B meðal annars merki við jarðirnar D og BE. Frá árinu 1947 voru jarðirnar B og T leigðar bændum á jörðinni D til slægna og beitar. Árið 1981 féll leigusamningurinn niður og var E og S, bændum á jörðinni D, tilkynnt að hann yrði ekki endurnýjaður. Þ, bóndi á BE, hafði þá óskað eftir því við ríkið að fá jarðirnar leigðar og síðar keyptar. E og S óskuðu hins vegar eftir því að fá leigusamninginn endurnýjaðan á grundvelli ákvæðis um forleigurétt. Var málið ekki afgreitt formlega, en E og S greiddu áfram fyrir leiguafnot og fjallskil jarðanna auk þess sem þeir greiddu af þeim fasteignagjöld. S leitaði síðan eftir kaupum á jörðunum 1997. Var heimildar til sölu jarðanna aflað í fjárlögum fyrir árið 1998 og afsal fyrir þeim undirritað í janúar 1998. Krafðist Þ ógildingar á ákvörðun landbúnaðarráðherra um sölu jarðanna og ógildingar afsals fyrir þeim. Ekki var talið að lagafyrirmæli hefðu gert það skylt að leita umsagnar jarðanefndar áður en ákvörðun var tekin um sölu jarðanna, en með vísan til 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 var hins vegar talið eðlilegt að almennt væri leitað umsagnar jarðanefnda og hreppsnefnda áður en ákvörðun um sölu ríkisjarða væri tekin. Einnig var talið, þótt ekki væri að finna bein fyrirmæli um slíkt í lögum, að almennt væri rétt að auglýsa ríkisjarðir, sem ætlunin væri að selja, þannig að þeir sem áhuga hefðu fengju sama tækifæri til að gera kauptilboð í fasteignina, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga. Talið var að eðlilegt mat á áframhaldandi nýtingu jarðanna B og T með jörðinni D hefði legið að baki sölu þeirra, sbr. 1. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Í ljósi þess að lagaheimildar til sölunnar var aflað og að salan var byggð á málefnalegum sjónarmiðum var ekki talið að skortur á samráði við jarða-

nefndir og sveitarstjórnir eða skortur á auglýsingum leiddi, þrátt fyrir framanskráð, til ógildingar sölu jarðanna til S. Voru íslenska ríkið og S því sýknuð af kröfum Þ um ógildingu ákvörðunar um sölu jarðanna B og T og um ógildingu afsals fyrir þeim.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjendur skutu máli þessu til Hæstaréttar 5. og 6. október 1999. Þeir krefjast sýknu af öllum kröfum stefnda og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst aðallega staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Til vara eru sömu kröfur hafðar uppi sem í héraði.

Ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt. Er þar í fyrsta lagi um að ræða símbréf landbúnaðarráðuneytis 16. desember 1997 til fjármálaráðuneytis um að fjárlaganefnd Alþingis verði fengin til að hlutast til um breytingar á 7. gr. frumvarps til fjárlaga 1998. Meðal þessara breytinga var að bætt yrði við greinina heimild til að selja jarðirnar Brúnir og Tjarnir í Vestur-Eyjafjallahreppi, Rangárvallasýslu. Í öðru lagi er um að ræða minnisblað fjármálaráðuneytis til fjárlaganefndar þar sem þessari ósk var meðal annars komið á framfæri.

I.

Fyrir Hæstarétti gerir stefndi aðallega þá kröfu að dómur héraðsdóms verði staðfestur, en með þeim dómi var ógilt ákvörðun landbúnaðarráðherra um sölu jarðanna Brúna og Tjarna í Vestur-Eyjafjallahreppi og afsal fyrir jörðunum 22. janúar 1998. Auk þessa gerir hann sömu varakröfu, þrautavarakröfu og þrautaþrautavarakröfu og gerðar voru í héraði. Kröfur þessar eru annars vegar um að hann fái viðurkenndan rétt til að ganga að hluta inn í kaupsamning um jarðirnar og hins vegar um afnotarétt af þeim. Stefndi hefur ekki gagnáfrýjað málinu og kröfur þessar felast ekki í þeirri kröfu sem tekin var til greina með dómi héraðsdóms. Komast þær því ekki að í Hæstarétti.

II.

Ríkissjóður eignaðist 1939 jarðirnar Brúnir og Tjarnir í Vestur- Eyjafjallahreppi. Munu jarðirnar hafa verið keyptar í tengslum við gerð varnargarða við Markarfljót en búast mátti við að fljótið eyddi jörðum þessum að hluta og gerði þær verr fallnar til búskapar, en þær liggja saman að núverandi farvegi þess að vestanverðu. Brúnir sem liggja norðar hafa merki við jörðina Dalsel á löngum kafla að norðan og vestan. Áfrýjandi Símon Oddgeirsson býr nú á Dalseli og nýtir þá jörð. Þá hafa Brúnir merki við jörðina Borgareyrar á nokkrum kafla, en þar býr stefndi. Aðrar jarðir liggja síðan að jörðunum Brúnum og Tjörnum að vestan allt til sjávar. Eftir kaup ríkisins voru jarðirnar leigðar til ábúðar fram til ársins 1947, en hafa lengst af síðan verið leigðar Dalselsbændum til slægna og beitar. Um þessi afnot liggja fyrir samningar frá 1953 og 1956, en þar eru jarðirnar leigðar til fimm og tíu ára. Þeir samningar voru framlengdir, en í apríl 1971 voru gerðir nýir leigusamningar um jarðirnar við Oddgeir Ólafsson þáverandi eiganda Dalsels til fimm ára og með forleigurétti. Eftir að leiga Ólafs hafði einu sinni verið framlengd voru þær síðan leigðar sonum hans Einari og Símoni í apríl 1978 til fardaga 1981 með sömu skilmálum og greinir í samningunum frá 1971. Áður en það var gert höfðu landbúnaðarráðuneytinu borist óskir stefnda um að fá jarðirnar á leigu.

Samkvæmt bréfi landbúnaðarráðherra 23. desember 1980 var þeim bræðrum kynnt að leigusamningarnir myndu falla niður á fardögum 1981 og yrðu ekki endurnýjaðir. Þegar þetta bréf var ritað hafði stefndi hafið tilraunir til að fá jarðirnar keyptar með aðstoð lögmanns. Þeir bræður óskuðu eftir endurnýjun leigusamningsins með bréfi 9. maí 1981 og vitnuðu til ákvæða samninganna um forleigurétt. Á þessum tíma fóru fram ýmsar sáttaumleitanir með þeim bræðrum og stefnda um að þeir nýttu jörðina í sameiningu, en án þess að af því yrði. Aflað var álits hreppsnefndar og jarðanefndar hér um og skipuð sáttanefnd. Með bréfi 15. október 1982 sendi landbúnaðarráðuneytið fyrirmæli til sýslumanns Rangárvallasýslu um að hann tæki ekki á móti leigugreiðslum frá bræðrunum. Þrátt fyrir framangreindar aðgerðir ráðherra og ráðuneytisins á þessum tíma voru þeim bræðrum send bréf varðandi jarðirnar 18. september 1985. Þar voru þeir ávarpaðir sem leigutakar og bréfunum fylgdu útskriftir samninga við þá og var í þeim vitnað um leigumála til samninga sem gerðir höfðu verið við föður þeirra 1971.

Af gögnum málsins má ráða að bræðurnir hafi greitt fyrir leiguafnot þrátt fyrir framangreint bréf ráðuneytisins til sýslumanns. Árin 1983, 1984 og 1985 hafi þeir greitt inn á geymslureikning en eftir það hafi ríkisféhirðir innheimt leigu hjá þeim. Samkvæmt bréfi oddvita Vestur-Eyjafjallahrepps hafa fjallskil vegna jarðanna verið greidd af Dalselsbændum allt frá árinu 1954 til ársins 1994 þegar álagningu vegna fjallskila var hætt tímabundið vegna friðunar afrétta hreppsins. Þá hafi þeir greitt fasteignagjöld vegna jarðanna allt frá 1962 að fasteignagjöld urðu tekjustofnar sveitarfélaga.

Af framangreindu verður ekki annað ráðið en að bændur í Dalseli hafi í raun haft leiguafnot af jörðunum Brúnum og Tjörnum og greitt fyrir þau allt frá 1953 og 1956 og verður við það að miða um úrlausn málsins.

Áfrýjandi Símon Oddgeirsson leitaði eftir kaupum á jörðunum 2. október 1997. Ákvað landbúnaðarráðuneytið að verða við þessari beiðni og aflaði heimildar til sölu jarðanna í fjárlögum fyrir árið 1998, sbr. lög nr. 150/1997, 7. gr. 4.18. Afsal fyrir jörðunum var síðan undirritað 22. janúar 1998.

III.

Stefndi heldur því fram að hann og fyrir hans tíma faðir hans hafi sem ábúendur Borgareyrar nýtt umdeildar jarðir til beitar, fyrst með leyfi Oddgeirs Ólafssonar en síðar án leyfis, þar af síðari árin til beitar 30 til 40 geldneyta. Hann byggir aðalkröfu sína á því að ríkissjóður hafi ekki auglýst jarðirnar opinberlega eða kynnt þær á almennum markaði svo að allir sem áhuga hefðu ættu kost á því að bjóða í þær. Með þessu hafi jafnræðisregla stjórnsýslulaga verið brotin og eigi þetta að leiða til ógildis sölunnar. Ekki hafi verið fyrir hendi þær aðstæður að áfrýjandi Símon Oddgeirsson ætti einn kauprétt að jörðunum, sem gæti réttlætt undanþágu frá því að auglýsa þær til sölu. Þá heldur hann því einnig fram að áfrýjandi íslenska ríkið hafi brotið gegn þeirri formreglu fyrir sölunni að leita meðmæla jarðanefndar Rangárvallasýslu til hennar, en lögbundin skylda sé til þess, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga um Jarðasjóð nr. 34/1992, en samhljóða ákvæði hafi áður verið í 43. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. 11. gr. laga nr. 90/1984.

IV.

Af hálfu áfrýjanda íslenska ríkisins er því haldið fram að ákvörðun landbúnaðarráðherra um að selja jarðirnar hafi byggst á umsókn áfrýjanda Símonar um kaup þeirra, og er það í raun óumdeilt. Hafi ákvörðunin helgast af því að hann og aðrir ábúendur í Dalseli hafi haft jarðirnar á leigu allt frá 1953 og 1956. Umsóknin hafi verið samþykkt, lagaheimildar hafi verið aflað og frá sölunni gengið. Vísað er til þess að það sé einn af hornsteinum eignarréttar að geta tekið ákvörðun um sölu eignar og velja sér viðsemjanda.

Þegar stjórnvald ráðstafar eigum ríkisins gilda um þá ákvörðun reglur stjórnsýsluréttar. Um kaupsamninginn annars gilda almennar reglur um fasteignakaup eftir því sem við getur átt. Af hálfu áfrýjenda er því mótmælt að jarðirnar hafi verið í eigu Jarðasjóðs þannig að þurft hafi að gæta ákvæða 2. mgr. 5. gr. laga nr. 34/1992 um meðmæli jarðanefndar fyrir sölunni. Samkvæmt afsali voru það fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og landbúnaðarráðherra fyrir hönd jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins sem seldu jarðirnar með sérstakri heimild í 7. gr. fjárlaga fyrir árið 1998, lið 4.18. Jarðirnar voru því ekki seldar á grundvelli laga nr. 34/1992. Þegar þær voru keyptar til ríkisins hafði Jarðasjóður ekki verið stofnaður. Samkvæmt 36. gr. jarðalaga fer jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins með málefni jarða í ríkiseign nema annað sé ákveðið í lögum. Samkvæmt 2. tl. 4. mgr. 6. gr. sömu laga þarf ekki að afla samþykkis jarðanefnda fyrir aðilaskiptum að ríkisjörðum fremur en þegar ríkið leigir slægjur og beit jarða sinna, sbr. 5. tl. sömu málsgreinar. Verður ekki séð að bein lagafyrirmæli hafi gert það skylt að leita umsagnar jarðanefndar áður en ákvörðun var tekin um sölu jarðanna. Með vísun til 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 verður hins vegar að telja eðlilegt að almennt sé leitað umsagnar jarðanefnda og hreppsnefnda áður en ákvörðun um sölu ríkisjarða er tekin, svo sem gert var í hið fyrra sinn sem sala jarðanna komst á dagskrá.

Hvorki í jarðalögum né í öðrum lögum er að finna bein fyrirmæli um að auglýsa skuli fyrirhugaða sölu ríkisjarða. Lagaákvæði, sem gefa almenningi kost á að kaupa eignir ríkisins að undangenginni auglýsingu, eru almennt reist á sjónarmiðum um að tryggja beri hagkvæmni ráðstöfunar og jafnræði þeirra sem hug hafa á kaupum. Gera verður ráð fyrir því að ríkisjarðir geti verið eftirsóknarverðar til kaups. Þar sem stjórnvöldum er skylt að gæta jafnræðis milli borgaranna, er almennt

rétt að auglýsa ríkisjarðir, sem ætlunin er að selja, þannig að þeir sem áhuga hafa fái sama tækifæri til að gera kauptilboð í hlutaðeigandi fasteign, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga. Því hefur hins vegar ekki verið haldið fram að jarðirnar hafi verið seldar of lágu verði.

V.

Landbúnaðarráðuneytið hlutaðist til um það að ósk áfrýjanda Símonar að sérstakrar lagaheimildar væri aflað gagngert til sölu jarðanna Brúna og Tjarna til hans. Jarðirnar liggja saman og hafa merki að Dalseli. Þær hafa um áratugi verið leigðar og nýttar frá Dalseli til beitar og slægna. Nýtingu stefnda á jörðunum er hins vegar mótmælt utan þess að áfrýjandi Símon viðurkennir að fé hafi þar gengið lausagöngu frá Borgareyrum sem frá öðrum bæjum. Af hálfu áfrýjanda íslenska ríkisins er því mótmælt að fyrirsvarsmenn þess hafi nokkuð vitað af afnotum stefnda. Þegar til þessa er litið verður að leggja til grundvallar að eðlilegt mat á áframhaldandi nýtingu jarðanna með Dalseli hafi legið að baki sölunni, sbr. og 1. gr. jarðalaga.

Landbúnaðarráðuneytið aflaði lagaheimildar til sölunnar og þau sjónarmið sem það lagði til grundvallar henni voru málefnaleg. Þótt almennt séu það betri stjórnsýsluhættir að leita samráðs við jarðanefndir og sveitarstjórnir og að auglýsa ríkisjarðir til sölu verður ekki talið, eins og hér stendur á, að skortur á því eigi að leiða til þess að stefndi fái ógilt söluna til áfrýjanda Símonar Oddgeirssonar. Er þá einkum litið til þess að um eyðijarðir er að ræða sem lengi höfðu verið nytjaðar frá Dalseli samkvæmt samningum og ekki er annað fram komið en að verð þeirra hafi verið eðlilegt.

Samkvæmt framangreindum málavöxtum og niðurstöðu málsins er rétt að áfrýjandi íslenska ríkið beri sjálft sinn málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti en stefndi, Þorsteinn Markússon, greiði áfrýjanda Símoni Oddgeirssyni málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, svo sem nánar greinir í dómsorði.

Dómsorð:

Áfrýjendur, íslenska ríkið og Símon Oddgeirsson, skulu sýknir af kröfu stefnda, Þorsteins Markússonar, um ógildingu ákvörðunar landbúnaðarráðherra um sölu jarðanna Brúna og Tjarna í

Vestur-Eyjafjallahreppi og um ógildingu afsals fyrir þeim 22. janúar 1998.

Áfrýjandi íslenska ríkið skal bera sinn kostnað af málinu í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi, Þorsteinn Markússon, greiði áfrýjanda Símoni Oddgeirssyni 500.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Sératkvæði
Hjartar Torfasonar

Heimild frá Alþingi til sölu jarðanna Brúna og Tjarna í Vestur-Eyjafjallahreppi á árinu 1998 var veitt með ákvæði í fjárlögum ársins. Ekki er leitt í ljós, hvort beiðni um heimildina hafi tilgreint, hverjum jarðirnar yrðu seldar eða með hvaða hætti, og ekki er mælt fyrir um það efni í ákvæðinu, sem samþykkt var. Verður heimildin ekki talin breyta því, að framkvæmd á sölu jarðanna hafi verið háð almennum lagareglum, sem við gætu átt.

Í V. kafla jarðalaga nr. 65/1976 er fjallað um jarðir í opinberri eigu. Segir þar í 36. gr., að jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins fari með málefni þeirra jarða, nema annað sé ákveðið í lögum. Í 37. gr. er að finna almenna heimild til að selja jarðir eða jarðarhluta í ríkiseign til sveitarfélaga, sem jarðirnar tilheyra, og í 38. gr. er kveðið á um rétt handa ábúendum ríkisjarða í erfða- eða lífstíðarábúð til að fá ábúðarjarðir sínar keyptar. Í báðum tilvikum er það skilyrði fyrir kaupum um jarðirnar, að meðmæli hlutaðeigandi jarðanefndar liggi fyrir, enda þótt kaupin heyri undir landbúnaðarráðuneytið samkvæmt 36. gr. Um síðarnefndu jarðirnar er þetta einkum athyglisvert vegna þess, að þar er að jafnaði um að ræða lögbýli í búskaparnotum, enda þarf ábúandinn að leggja fram yfirlýsingu hreppsnefndar sinnar um, að hann hafi setið jörðina vel og nefndin sé meðmælt kaupunum, svo sem áður var áskilið í lögum um sölu þjóðjarða og kirkjujarða. Ætla verður, að ekki sé þá síður ástæða til að leita umsagnar eða meðmæla jarðanefndar, ef um er að ræða ráðstöfun á eyðijörðum eða lendum, sem ekki eru fallnar til sjálfstæðs búskapar.

Í lögum nr. 34/1992 um Jarðasjóð, sem starfræktur er við jarðadeild landbúnaðarráðuneytisins og áður var mælt um í VI. kafla jarðalaga, er fjallað í 2. gr. um heimildir sjóðsins til kaupa á jörðum. Taka þær heimildir ekki síst til jarða, sem erfitt er að nýta til búskapar af ýmsum ástæðum, sbr. 1.-4. tl. 1. mgr. greinarinnar. Í 1. mgr. 5. gr. laganna er veitt almenn heimild til að selja jarðir sjóðsins sveitarfélögum eða uppsrekstrarfélögum, sem þær tilheyra, svo og einstaklingum eða félagasamtökum. Er þar ekki sérstaklega áskilið, að sú ráðstöfun verði borin undir jarðanefnd, svo sem áður þurfti samkvæmt 1. mgr. 43. gr. jarðalaga, ef ráðgert var að selja jarðirnar einstaklingum til varanlegrar ábúðar. Hefur sá áskilnaður væntanlega verið felldur niður til einföldunar og með hliðsjón af því, að þess sé að jafnaði ekki að vænta, að jarðeignir sjóðsins verði seldar til sjálfstæðs búskapar. Í fyrsta málslið 2. mgr. 5. gr. er á hinn bóginn einnig heimilað að selja jarðir hans öðrum jarðeigendum í sama sveitarfélagi til þess að bæta búrekstraraðstöðu þeirra. Er þar mælt um það skýrum stöfum, að til þess þurfi að fá meðmæli jarðanefndar, svo sem áður var eftir 2. mgr. 43. gr. jarðalaga.

Í máli þessu er deilt um samliggjandi eyðijarðir við Markarfljót, sem dæmdar voru óhæfar til sjálfstæðs búreksturs fyrir mörgum áratugum vegna landspjalla af ágangi fljótsins. Hafa þær nú verið seldar áfrýjandanum Símoni Oddgeirssyni til að treysta búrekstursaðstöðu hans í Dalseli. Hann hafði ekki áður haft þær til ábúðar, sem vonlegt var, heldur á tímabundinni leigu til beitar og slægna. Fram er komið í málinu, að land jarðanna hafi einnig gagnast nágrönnum hans að einhverju marki á liðnum árum, þar á meðal stefnda við búskap hans á Borgareyrum. Samkvæmt gögnum um landkosti jarðanna verður að telja óvíst, að beint hafi legið við að ráðstafa þeim í einu lagi og til eins aðila, ef koma ætti til sölu á þeim á annað borð. Verður að ætla, að skipting á þeim eða ráðstöfun til sameiginlegra afnota frá fleiri jörðum hefði einnig getað komið til álita og verið jafnhagfelld eða hagfelldari með tilliti til hagsmuna byggðar á þessu svæði.

Þegar fyrrgreind ákvæði V. kafla jarðalaga og laganna um Jarðasjóð eru virt ásamt 1. gr. jarðalaga, þar sem markmið þeirra eru skilgreind, og 6. gr. og öðrum ákvæðum II. kafla laganna, þar sem almennt er fjallað um hlutverk jarðanefnda, verður að líta svo á, að landbúnaðarráðuneytinu hafi borið skylda til að leita álits og meðmæla jarðanefndar

Rangárvallasýslu, áður en ákvörðun yrði tekin um sölu hinna umdeildu jarða. Er og ekkert því til fyrirstöðu, að sala á fasteignaréttindum í eigu ríkissjóðs verði borin undir jarðanefnd, þótt salan sé ekki háð beinu samþykki nefndarinnar.

Samkvæmt þessu eiga úrslit málsins að vera þau, að niðurstaða hins áfrýjaða dóms um efni málsins og málskostnað verði staðfest. Málskostnaður fyrir Hæstarétti milli stefnda og áfrýjandans Símonar Oddgeirssonar falli niður, en áfrýjandinn íslenska ríkið greiði stefnda hæfilegan málskostnað fyrir réttinum.

Dómur Héraðsdóms Suðurlands 8. júlí 1999.

Mál þetta höfðaði Þorsteinn Markússon, kt. 310146-3909, Borgareyrum, Vestur-Eyjafjallahreppi, með stefnu útgefinni 11. desember 1998 á hendur ríkissjóði Íslands og Símoni Oddgeirssyni, kt. 021227-2269, Dalseli, Vestur-Eyjafjallahreppi. Málið var dómtekið 17. maí sl. Það var síðan endurupptekið og dómtekið að nýju 28. júní.

Stefnandi krefst þessa:

1. Að ógilt verði með dómi sala og þar með afsal stefnda ríkisins á jörðunum Brúnum og Tjörnum I og II í Vestur-Eyjafjallahreppi til stefnda Símonar Oddgeirssonar, 22. janúar 1998.
2. Fyrsta varakrafa er að viðurkennt verði að stefnandi hafi öðlast rétt til að ganga að hluta inn í samning stefndu um jarðirnar samkvæmt afsali 22. janúar 1998 og að fá afsal frá ríkissjóði til sín fyrir 50% jarðanna ásamt öllum þeim gögnum og gæðum sem jarðarpartinum fylgir og fylgja ber, gegn greiðslu á kr. 1.305.000.
3. Önnur varakrafa er að viðurkennt verði að stefnandi hafi öðlast rétt til að ganga að hluta inn í samning stefndu um jarðirnar samkvæmt afsali 22. janúar 1998 og að fá afsal frá ríkissjóði til sín fyrir 211 ha. af grónu, en óræktuðu landi jarðanna, auk samsvarandi hlutfalls ræktaðs lands og ógróins lands jarðanna ásamt öllum þeim gögnum og gæðum sem jarðarpartinum fylgir og fylgja ber, gegn greiðslu á kr. 750.897.

   Nánar skýrir stefnandi þessar tvær fyrstu varakröfur sínar með þeim áskilnaði að stefndu verði að þola ógildingu á samningi sínum og áðurgreindu afsali að því marki sem hann brýtur í bága við rétt stefnanda.
4. Þriðja varakrafa stefnanda er að gagnvart stefnda Símoni Oddgeirssyni verði viðurkenndur afnotaréttur (beitarítak) stefnanda af jörðunum á grundvelli afnotahefðar. Nánar sé það beitarréttur fyrir allt að 40 nautgripi allt árið.

Loks krefst stefnandi málskostnaðar.

Stefndi, íslenska ríkið, krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar.

Stefndi, Símon Oddgeirsson, krefst sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar að viðbættum virðisaukaskatti af málflutningsþóknun auk álags á málskostnað.

Jarðirnar Brúnir og Tjarnir I og II í Vestur-Eyjafjallahreppi urðu eign ríkisins á árinu 1939. Voru þær komnar í eyði 1947. Hafa þær síðan verið nytjaðar frá nágrannajörðum, einkum af eiganda og ábúanda Dalsels, sem hefur verið leigutaki jarðanna samkvæmt skriflegum samningum. Málsókn stefnanda byggist á því að hann og faðir hans á undan honum hafi líka nytjað jarðirnar á móti stefnda Símoni Oddgeirssyni og öðrum ábúendum Dalsels.

Af skriflegum gögnum sem liggja frammi í málinu er elstur leigusamningur dagsettur í júlí 1953, þar sem landbúnaðarráðherra leigir Oddgeiri Ólafssyni, föður stefnda Símonar, þá til heimilis í Eyvindarholti, jörðina Brúnir til fimm ára. Í júní 1956 var honum leigð jörðin Tjarnir til 10 ára frá fardögum það ár. Samningar þessir voru síðar endurnýjaðir og með bréfi dags. 19. apríl 1978 er samið við stefnda Símon og bróður hans, Einar, um leigu beggja jarðanna til fardaga 1981. Fram kemur í bréfi þeirra bræðra til landbúnaðarráðuneytisins dags. 7. ágúst 1980 að þeir telji að framlenging samnings er gerð var 1976 hafi verið við þá ásamt föður þeirra, þar sem þeir hafi rekið saman félagsbú á jörðinni Dalseli. Með síðastnefndu bréfi fóru þeir bræður fram á það sem þeir þá kalla áframhaldandi ábúð á jörðunum. Þessu erindi þeirra svaraði ráðuneytið með bréfi 23. desember 1980, þar sem tilkynnt var að leigusamningar um jarðirnar féllu úr gildi á fardögum 1981 og yrðu ekki endurnýjaðir. Segir jafnframt að ráðuneytið hafi ekki tekið endanlega ákvörðun um hvernig land jarðanna yrði nýtt.

Með bréfi 9. maí 1981 ítrekuðu bræðurnir fyrri beiðni um það sem þeir kalla áframhaldandi ábúð. Í bréfi þeirra segir m.a. að þeir telji að í forleigurétti sínum „...hafi átt að felast fyrirheit um áframhaldandi ábúð á umræddum jörðum, á meðan við vildum."

Ráðuneytið sendi stefnanda bréf þann 19. apríl 1982. Þar er honum boðið að fá báðar jarðirnar á leigu að hálfu á móti stefnda Símoni og bróður hans Einari. Með bréfi 27. sama mánaðar tilkynnti stefnandi ráðuneytinu að hann væri tilbúinn að undirrita samningsuppkast það sem fylgdi bréfi ráðuneytisins, þó með því skilyrði að það væri „... að öllu leyti samhljóða samningi meðleigjendanna". Samningar þessir voru aldrei undirritaðir, enda var þeim hafnað af stefnda Símoni og Einari.

Næst í tímaröð er bréf landbúnaðarráðuneytisins til sýslumanns Rangárvallasýslu, dags. 15. október 1982. Þar segir að frá fardögum 1981 hafi stefndi Símon

Oddgeirsson og bróðir hans Einar ekki haft neinn samningsbundinn rétt til afnota af eyðijörðunum, en þær séu eign ríkisins. Jarðirnar hafi ekki verið leigðar öðrum. Loks eru sýslumanni gefin þau fyrirmæli að taka ekki við leigugjaldi fyrir jarðirnar þar til annað verði ákveðið.

Stefnandi staðhæfir að hann, og faðir hans á undan honum, hafi nýtt land jarðanna til beitar um áratuga skeið. Hafi þau hafist þegar eftir að jarðirnar fóru í eyði 1947. Hafi faðir hans ásamt fleiri bændum nýtt jörðina til beitar. Á árinu 1958 hafi faðir hans og ábúandi Dalsels girt land eyðijarðanna til að hindra ágang hrossa og annars búfénaðar úr Landeyjum. Segir hann að ábúendur beggja jarðanna hafi nytjað eyðijarðirnar og hafi það verið samkvæmt óformlegu samkomulagi þeirra. Stefnandi kveðst hafa tekið formlega við ábúð að Borgareyrum 1973 af föður sínum.

Stefnandi segir að á árinu 1978 hafi þeir bræður, stefndi Símon og Einar, girt af jarðirnar og þannig hindrað nýtingu hans. Hafi hann þá leitað til ráðuneytisins og farið fram á að sér yrðu leigðar jarðirnar. Sama gerðu þeir bræður í Dalseli og voru jarðirnar leigðar þeim samkvæmt bréfi 19. apríl 1978, sem getið er hér að framan.

Stefndi Símon Oddgeirsson hefur í greinargerð sinni mótmælt þessari málavaxtalýsingu stefnanda. Hann segir að stefnandi hafi ekki nýtt jarðirnar á nokkurn hátt eftir að faðir hans, Oddgeir Ólafsson, tók þær á leigu. Þá hafi þeir ekki tekið þátt í að girða jarðirnar eins og haldið sé fram, heldur hafi þeir ábúendur Borgareyra einungis girt fyrir sínu landi.

Eins og áður segir rann hinn skriflegi leigusamningur út 1981 og virðist ekki hafa verið endurnýjaður í því formi. Er málið var endurupptekið hinn 28. júní sl. lagði stefndi Símon fram tvö bréf landbúnaðarráðuneytisins, dags. 18. september 1985, þar sem fjallað er um leigusamninga þeirra bræðra um jarðirnar. Bréf þessi eru tilkynning um breytta innheimtu leigugreiðslna og um tölvuskráningu samninga. Á útskrift er fylgir bréfunum er raunar tilgreint að samningur sé dagsettur 1. júní 1971 og að hann gildi til 1. júní 1976. Allar götur síðan hefur leiga verið greidd, ýmist beint til sýslumanns á Hvolsvelli eða ríkisféhirðis, en síðustu árin og raunar einnig í tvígang fyrr með geymslugreiðslu. Þessar tilkynningar um breytt form á innheimtu eru raunar einu skriflegu gögnin sem fram hafa verið lögð um samskipti ráðuneytisins og ábúenda Dalsels varðandi leigu á jörðunum síðustu árin. Hafa stefndu ekki lagt fram önnur gögn um samskipti sín á milli eða afdrif þess fjár er greitt hefur verið á geymslureikning.

Á árinu 1986 hóf ráðuneytið enn að leita lausnar á deilum málsaðila um afnot jarðanna. Var skipuð nefnd þar sem sátu auk fulltrúa ráðherra tveir lögfræðingar tilnefndir af aðilum. Gerði nefndin tillögu til ráðherra um að ábúendum Borgareyra og Dalsels yrði gefinn kostur á að kaupa jarðirnar í afmörkuðum hlutum. Lauk nefndin störfum í janúar 1987. Þann 15. sama mánaðar

skilaði Tryggvi Gunnarsson, sem var fulltrúi ráðherra í nefndinni, minnisblaði til ráðherra þar sem hann gerir grein fyrir ásókn aðila í að ná umráðum jarðanna. Rekur hann m.a. ályktanir hreppsnefndar Vestur-Eyjafjallahrepps og jarðanefndar Rangárvallasýslu síðla vetrar og vorið 1978 þar sem mælt er með því að ábúendur beggja jarða fái leiguafnot eyðijarðanna. Síðan segir orðrétt á minnisblaðinu:

„Ráðuneytið ákvað með bréfi, dags. 19. apríl 1978, að ábúendur Dalsels, Einar og Símon Oddgeirssynir, fengju jarðirnar Brúnir og Tjarnir leigðar til fardaga 1981. Í umræddu bréfi var tekið fram, að leiguskilmálar væru þeir sömu og greinir í samningum við föður þeirra um jarðirnar frá 6. apríl 1971. Af hálfu ábúenda Borgareyra var þessari leigu mótmælt.

Í framhaldi af þessu leitaði ráðuneytið eftir samkomulagi við ábúendur Borgareyra og Dalsels um skiptingu á afnotum af jörðunum, og eftir viðræður fulltrúa ráðuneytisins við ábúendur lagði ráðuneytið til að jarðirnar yrðu leigðar báðum aðilum að jöfnu til sameiginlegra afnota. Ábúendur Dalsels höfnuðu þessari tillögu, en ábúandi Borgareyra samþykkti.

Á árinu 1980 óskuðu bæði ábúendur Dalsels og Borgareyra eftir að fá afnot af jörðunum, og bentu ábúendur Dalsels m.a. á að skv. fyrri samningi þeirra þá hefðu þeir forleigurétt að umræddum jörðum. Enn náðist ekki samkomulag um skiptingu afnota af jörðunum og með bréfi ráðuneytisins, dags. 23. des. 1980, var ábúendum Dalsels tilkynnt að leigusamningur þeirra félli úr gildi í fardögum 1981 og yrði ekki endurnýjaður. Frá þeim tíma hafa jarðirnar ekki verið leigðar."

Ekki var gengið frá neinum samningum samkvæmt tillögum nefndarinnar.

Stefnandi segir að síðastliðinn áratug hafi báðir málsaðilar nýtt landið án nokkurra árekstra. Hann hafi hætt sauðfjár- og hrossabúskap og beiti einungis geldneytum sínum á landið, 30-40 gripum. Þetta hafi hann gert til að betri friður ríkti um nýtinguna.

Í greinargerð stefnda ríkisins er ekki lýst málavöxtum í neinu verulegu í andstöðu við það sem fram kemur hjá stefnanda. Þó má tilgreina að þar segir að á árinu 1987 hafi ráðuneytið hætt tilraunum til að ná samkomulagi um nýtingu eyðijarðanna og að stefnandi hafi ekki síðar leitað eftir afnotum við ráðuneytið. Tekið er svo til orða að ráðuneytinu hafi verið kunnugt um nýtingu jarðanna frá Dalseli. Meðstefndi Símon Oddgeirsson hafi leitað eftir kaupum á jörðunum með bréfi dagsettu 2. október 1997. Ráðuneytið hafi samþykkt beiðni þessa og aflað sér heimildar til sölunnar í fjárlögum fyrir árið 1998.

Í bréfi stefnda Símonar til ráðherra þar sem hann óskar eftir kaupum á jörðunum vísar hann til þess að hann og áður faðir hans og bróðir hafi haft jarðirnar á leigu frá 1954. Stefnandi mótmælti sölunni með bréfi til ráðherra 18. mars 1998 og var mótmælunum svarað með bréfi til lögmanns stefnanda dags. 22. maí 1998. Þar segir m.a.:

„...Þrátt fyrir fullyrðingar yðar er ljóst að umbj. yðar hefur ekki haft samningsbundin afnot af jörðunum, hvorki að hluta eða í heild, og engar leigugreiðslur hafa heldur borist ráðuneytinu frá honum fyrir hin meintu afnot.

Sala jarðarinnar var ákveðin í ráðuneytinu á grundvelli beiðni þar um frá Símoni Oddgeirssyni í bréfi dags. 2. október 1997. Aflað var nauðsynlegrar lagaheimildar til sölunnar með lögum nr. 150/1997 (fjárlög, 7. gr., liður 4.18). Jarðirnar voru ekki auglýstar til sölu, enda slíkt óþarft og ónauðsynlegt að lögum miðað við ákvörðun ráðuneytisins."

Í aðilaskýrslu sinni lýsti stefnandi því að hann hafi talið að faðir sinn hefði nýtt eyðijarðirnar á móti Oddgeiri, föður stefnda Símonar, samkvæmt samkomulagi þeirra í milli. Tveir bændur, þeir Viðar Marmundsson á Svanavatni og Haraldur Konráðsson á Búðarhóli, voru leiddir sem vitni fyrir dóm og báru um að þeim hefði virst sem ábúendur Dalsels og Borgareyra hefðu nýtt eyðijarðirnar sameiginlega.

Stefndi Símon kannaðist við það í aðilaskýrslu sinni að fé frá öðrum jörðum, m.a. Borgareyrum, hefði gengið á eyðijarðirnar.

Oddviti Vestur-Eyjafjallahrepps hefur með yfirlýsingu staðfest að ábúendur Dalsels hafi um áratuga skeið greitt fasteignagjöld og fjallskil fyrir eyðijarðirnar.

Málsástæður stefnanda.

Aðalkröfu sína um ógildingu á sölu jarðanna byggir stefnandi á því að með sölunni hafi verið brotin jafnræðisregla gagnvart honum, þar sem honum hafi ekki verið gefið færi á að leita eftir kaupum. Stefndi Símon hafi ekki neina þá stöðu er réttlæti undanþágu frá því að auglýsa jarðirnar til sölu. Vísar stefnandi til 65. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Til vara byggir stefnandi hér á því að verði viðurkennt að stefndi Símon hafi haft stöðu ábúanda, hafi hann einnig haft þá stöðu og því verið óheimilt að ganga framhjá honum við söluna.

Þá styður hann aðalkröfu við að brotin hafi verið formskilyrði. Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 34/1992 um Jarðasjóð hafi verið skylt að leita meðmæla jarðanefndar. Kveðst hann byggja á því að jarðirnar hafi fallið til Jarðasjóðs. Stefnandi segir þetta hafi verið vanrækt þrátt fyrir fyrri afskipti og yfirlýsingar jarðanefndar um afnot stefnanda. Tilgangurinn virðist hafa verið sá að tryggja að jarðirnar yrðu einungis seldar stefnda Símoni. Telur stefnandi að þar sem ekki hafi verið leitað eftir samþykki jarðanefndar sé salan marklaus.

Gagnvart aðalkröfu vísar stefnandi loks til þess að söluna beri að ógilda þar sem hún hafi verið gerð án heimildar að því leyti sem hann hafi áunnið sér forkaupsrétt að jörðinni og að því marki sem hann hafi áunnið sér óbein eignarréttindi að henni.

Varakröfu sína byggir stefnandi í fyrsta lagi á því að landbúnaðarráðuneytið hafi veitt honum vilyrði fyrir því að honum yrði gefið færi á að kaupa jarðirnar að hluta, ef tekin yrði ákvörðun um að selja þær. Bendir stefnandi á afskipti ráðuneytisins, fyrst bréf dagsett 18. júní 1979, þar sem fram kemur að leigja skuli jarðirnar málsaðilum að jöfnu. Þá bendir hann á ályktanir jarðanefndar og sveitarstjórnar. Í þessu sambandi bendir hann einnig á að alla þá tíð sem hann hafi nýtt jarðirnar hafi ríkið aldrei gert athugasemd við hann. Styður stefnandi þessa málsástæðu sína við almennar reglur stjórnsýsluréttarins um stjórnvaldsvilyrði.

Forkaupsrétt byggir stefnandi á því að stöðu sína megi leggja að jöfnu við stöðu leiguliða samkvæmt jarðalögum. Athugasemdalaus afnot þeirra feðga allt frá árinu 1947. Frá árinu 1981 hafi jarðirnar ekki verið leigðar og hafi hann ásamt stefnda Símoni nytjað þær. Skuli hann því hafa sömu réttarstöðu og stefndi Símon, en sala til hans virðist hafa verið byggð á því að hann hefði stöðu leiguliða.

Þá telur stefnandi að ekki hafi verið gætt jafnræðis er honum var ekki kynnt að til stæði að selja jarðirnar og gefinn kostur á að gera boð í þær. Hafi ekki verið skylt að bjóða jarðirnar á almennum markaði hafi með tilliti til vitneskju ráðuneytisins og fyrri afskipta verið skylt að bjóða honum að kaupa. Gangi þetta einnig gegn tilgangi jarðalaga, sem sé sá að tryggja eðlilega og hagkvæma nýtingu lands.

Þrautavarakröfu byggir stefnandi á sömu sjónarmiðum og varakröfu, en gerir þá tilkall til kaupa á hluta sem lagt er til í niðurstöðu Tryggva Gunnarssonar í áðurnefndu minnisblaði til ráðherra. Það er að byggt skuli á hlutfalli milli landstærðar jarðanna.

Síðari þrautavarakröfu sína byggir stefnandi á því að með óslitnum afnotum sínum og föður síns frá 1947 sé skilyrðum afnotaheftar fullnægt. Segir hann að afmörkun réttarins við 40 nautgripi sé hófleg miðað við fyrri afnot og stærð landsins. Stefnandi vísar hér til hefðarlaga nr. 46/1905, einkum 8. gr.

Málsástæður stefnda ríkissjóðs.

Stefndi ríkissjóður telur að ekki hafi verið skylt að auglýsa jarðirnar til sölu. Meðstefndi hafi nýtt jarðirnar um áratuga skeið. Hann hafi gefið sig fram sem hugsanlegur kaupandi og því hafi ekki þurft að leita hans með auglýsingu. Eigandi jarðanna hafi samkvæmt beiðni ákveðið að selja þær og sú ákvörðun hafi verið staðfest af Alþingi. Réttur til að velja sér viðsemjanda og taka ákvörðun um sölu eigna sé einn af hornsteinum eignarréttarins. Stefnandi hafi ekki fært fram rök fyrir því að honum hafi verið mismunað á grundvelli þeirra sjónarmiða sem talin eru í 11. gr. stjórnsýslulaga.

Þá segir stefndi að jarðirnar hafi verið ríkisjarðir í skilningi I. kafla jarðalaga,

en hafi ekki fallið undir lög nr. 34/1997. Jarðirnar hafi verið seldar samkvæmt skýrri heimild í lögum nr. 150/1997. Tilvísun stefnanda til óbeinna eignarréttinda hans sé óútskýrð og ómarktæk.

Stefndi mótmælir því að í tillögum og greinargerðum starfsmanna landbúnaðarráðuneytisins hafi falist annað en tillögur. Áform um leigu til beggja aðila geti ekki löngu síðar bundið hendur ráðuneytisins við ákvarðanatöku um annars konar ráðstöfun jarðanna.

Stefndi segir lýsingu stefnanda á meintri nýtingu hans á jörðunum vera óljósa og ekki sé í gögnum að finna trúverðuga lýsingu á því hver notin voru í hvaða mæli. Hafi stefnandi nýtt jarðirnar hafi það verið án heimildar og hann hafi aldrei boðið fram greiðslu fyrir notin. Það standi ekki upp á eigandann að eiga frumkvæði að því að amast við nýtingu stefnda á jörðunum.

Stefndi telur að stefnandi hafi ekki stöðu ábúanda í skilningi ábúðarlaga nr. 64/1976 og eigi því ekki forkaupsrétt samkvæmt 2. mgr. 30. gr. jarðalaga. Sala jarðanna til meðstefnda hafi ekki verið byggð á réttarstöðu hans sem leiguliða samkvæmt jarðalögum. Samkvæmt leigusamningnum hafi eigandi Dalsels hins vegar haft forleigurétt og salan hafi verið byggð á heimildarákvæði laga nr. 150/1987, en ekki á forkaupsrétti meðstefnda.

Stefndi mótmælir því að sala jarðanna sé andstæð jarðalögum. Hann bendir á að ekki sé skýrt á nokkurn hátt hvernig þessi ráðstöfun skerði búskaparmöguleika stefnanda.

Loks gerir stefndi þá athugasemd að verulega skorti á að kröfugerð og málatilbúnaður stefnanda sé skýr og glöggur í samræmi við grundvallarreglur laga nr. 91/1991.

Málsástæður stefnda Símonar Oddgeirssonar.

Stefndi Símon Oddgeirsson segir að leiguafnot sín af eyðijörðunum hafi staðið óslitið þar til hann fékk afsal fyrir þeim í janúar 1998. Hann telur að uppsögn ráðuneytisins á þessum leiguafnotum hafi verið ólögmæt vegna forleiguréttar síns, þar sem tilgangur ráðuneytisins hafi verið áframhaldandi útleiga. Vísar hann hér til H. 1998.455. Þá hafi uppsögninni ekki verið fylgt eftir og tekið hafi verið við leigugreiðslum athugasemdalaust.

Samningur stefndu hafi verið löglegur sölusamningur um jarðir og hafi hann ekki raskað réttindum stefnanda á nokkurn hátt. Telji stefnandi á sér brotið eigi hann að beina bótakröfum að meðstefnda ríkissjóði.

Stefndi telur að ógildingarreglur samningalaga nr. 7/1936 eigi ekki við í máli þessu, enda sé ekki á þeim byggt. Þá sé samningur um jarðakaupin ekki ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi 1. gr. stjórnsýslulaga og því geti jafnræðisregla laganna ekki átt við.

Þá mótmælir stefndi því að salan hafi ekki verið heimil vegna réttinda stefn-

anda yfir jörðunum. Stefnandi lýsi því sjálfur í stefnu að meðstefndi ríkissjóður hafi átt jarðirnar.

Varakröfur stefnanda telur stefndi ódómhæfar. Ekki sé afmarkað hvaða hluta jarðanna hann vilji eignast. Ekki standi nein heimild til að skylda sig til að eiga jarðirnar í óskiptri sameign með stefnanda.

Um rökstuðning stefnanda fyrir varakröfum segir stefndi að ekki hafi legið fyrir nein vilyrði fyrir áframhaldandi afnotum stefnanda af jörðunum. Þá skapi gamlar sáttahugmyndir ráðuneytisins stefnanda ekki neinn rétt yfir jörðunum. Í þessu sambandi mótmælir stefndi því að til séu reglur um stjórnvaldsvilyrði.

Þá mótmælir stefndi því að stefnandi eigi forkaupsrétt með sömu rökum og meðstefndi. Bætir hann við að hafi stefnandi haft not af jörðunum hafi það verið heimildarlaust og farið leynt. Loks bendir hann á að hugmyndir um stærð lands sem selja ætti stefnanda í minnisblaði geti ekki orðið grundvöllur kröfugerðar á hendur ríkissjóði.

Kröfu um viðurkenningu beitarítaks mótmælir stefndi. Hann segir rangt að stefnandi og faðir hans hafi nytjað jarðirnar frá 1947 og segir að málavaxtalýsing í stefnu sé ekki sönnunargagn. Ábúendur Dalsels hafi haft jarðirnar á leigu í yfir 40 ár samkvæmt skriflegum leigusamningum. Þá telur stefndi ólíklegt að beitt hafi verið 40 nautgripum á land jarðanna allt árið um kring. Þá hafi stefnandi ekki lýst þessu ítaki sínu. Þá geti menn ekki unnið hefð gegn betri vitund.

Þá telur stefndi að sala jarða sé ekki úrlausn mála hjá stjórnvöldum í skilningi 11. gr. stjórnsýslulaga.

Kröfu um álag á málskostnað byggir stefndi á 2. mgr., sbr. c-lið 1. mgr. 131. gr. laga nr. 91/1991, þar sem hér sé um að ræða margendurteknar málshöfðanir vegna þess sama.

Niðurstaða.

Í stefnu er talað um þrjár jarðir, þ.e. Brúnir og Tjarnir I og II. Hér á eftir og raunar oft hér að framan er talað um Tjarnir sem eina jörð.

Heimild var í fjárlögum fyrir árið 1998 til að selja umræddar jarðir. Heimildin felur ekki annað í sér en að heimilt sé að selja jarðirnar, en ekki er sagt hverjum eða með hvaða kjörum. Ekki var gerð tillaga um þessa heimild í frumvarpi til fjárlaga (122. löggjafarþing, þskj. 1), heldur kom hún inn í frumvarpið með samþykkt breytingartillagna meirihluta fjárlaganefndar sem gerðar voru á þingskjali 639. Ekki er að finna neinar skýringar á þessum breytingartillögum. Ekki hafa verið lögð fram önnur gögn varðandi aðdraganda þessarar heimildar en bréf stefnda Símonar til landbúnaðarráðherra, dagsett 2. október 1997, en ekki sést hvort það hafi verið meðal gagna er dreift var á Alþingi við meðferð frumvarps til fjárlaga. Þá er ekki að sjá að skrifleg gögn liggi fyrir um meðferð

ráðuneytisins á þessari umsókn stefnda Símonar. Þó telja megi ljóst að tilgangur ráðuneytisins með því að beita sér fyrir því að nefnd breytingartillaga yrði gerð hafi verið sá að gera sölu til stefnda Símonar Oddgeirssonar mögulega, er af opinberum gögnum ekki sýnt að sá tilgangur hafi verið sýnilegur við meðferð málsins á Alþingi.

Jarðirnar voru ekki eign Jarðasjóðs og um ráðstöfun þeirra giltu því ekki lög nr. 34/1992.

Ekki eru lögfest í settum lögum ákvæði um hvernig standa skuli að sölu jarðeigna er ríkissjóður á. Ekki verður um það deilt að um réttarstöðu ríkissjóðs og viðsemjanda hans við jarðakaup gildi almennar reglur fasteignakauparéttar. Um ákvörðun um sölu, hvernig að sölu er staðið og hverjum er gefinn kostur á að kaupa gilda hins vegar lögfestar sem ólögfestar reglur stjórnsýsluréttar, þ.á m. reglur um jafnræði þegnanna, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Dómafordæmi eru ekki til leiðsagnar um þetta efni. Í álitsgerð umboðsmanns Alþingis frá árinu 1997 (mál nr. 2058/1997, SUA 1997:170) er fjallað um kvörtun vegna sölu ríkisjarðar. Í álitinu segir m.a.:

„Hvorki í jarðalögum nr. 65/1976 né í öðrum lögum er að finna bein fyrirmæli um, að auglýsa skuli fyrirhugaða sölu ríkisjarða. ...

Lagaákvæði, sem gefa almenningi kost á að kaupa eignir ríkisins að undangenginni auglýsingu, eru almennt reist á sjónarmiðum um, að tryggja beri hagkvæmni ráðstöfunar og jafnræði þeirra, sem hug hafa á kaupum. Gera verður ráð fyrir því að ríkisjarðir geti verið eftirsóknarverðar til kaups. Þar sem stjórnvöldum er skylt að gæta jafnréttis milli borgaranna, ber almennt að auglýsa ríkisjarðir, sem ætlunin er að selja, þannig að þeir, sem áhuga hafa, fái sama tækifæri til að gera kauptilboð í hlutaðeigandi fasteign. ...“

Síðan er því lýst í áliti þessu að umrædd jörð verði ekki nýtt til sjálfstæðs búreksturs, en verði hins vegar auðveldlega nýtt frá jörð kaupandans. Þá hafi þessar jarðir áður verið ein jörð. Féllst umboðsmaður á að lögmætur grundvöllur hefði verið fyrir sölu jarðarinnar til viðkomandi kaupanda. Hins vegar tók hann fram að hin rúma heimild í fjárlögum til sölu jarðarinnar hafi ekki getað breytt þeirri skyldu, sem almennt hvíli á stjórnvöldum, að gæta jafnræðis við ráðstöfun eigna ríkisins. Hefði verið réttara að auglýsa sölu jarðarinnar fyrirfram. Þessi annmarki haggaði þó ekki gildi ráðstöfunarinnar.

Svo háttar til með jarðirnar Brúnir og Tjarnir að á þeim verður sennilega ekki um fyrirsjáanlega framtíð sjálfstæður búrekstur. Land jarðanna getur hins vegar nýst með landi nágrannajarða, þ.e. allra jarða sem eiga merki að þeim.

Ákvörðun stefnda landbúnaðarráðherra um að selja jarðirnar til stefnda Símonar segir í greinargerð hans hér fyrir dómi að hafi byggst á umsókn Símonar um kaup þeirra. Hafi umsóknin verið samþykkt, lagaheimildar verið aflað og frá sölunni gengið. Er vísað til þess að réttur til að taka ákvörðun um sölu og

að velja sér viðsemjanda sé einn af hornsteinum eignarréttar. Á þetta verður að fallast, en hins vegar verður að bæta við að þegar um er að ræða opinbera aðila sem ráðstafa eignum ríkisins gilda um þessa ákvörðun reglur stjórnsýsluréttar, eins og áður segir, sem einkaaðilar eru eðlilega óbundnir af þegar þeir ráðstafa sínum eignum. Má um þetta vísa til áðurgreinds álits umboðsmanns Alþingis. Þegar stjórnvöld hafa beitt réttum aðferðum og tekið ákvörðun um sölu eignar til ákveðins aðila gilda hins vegar milli viðsemjandans og hins opinbera aðila almennar reglur kauparéttar.

Stefndi ríkissjóður bendir í raun ekki á nein atvik sem heimiluðu honum að selja jörðina meðstefnda Símoni án þess að öðrum væri gefinn kostur á að gera boð. Stefndi Símon byggir á því að hann hafi haft jarðirnar á leigu og eigi auk þess forleigurétt. Því hafi verið eðlilegt að selja honum jarðirnar. Tilvísanir stefnda ríkissjóðs til þess að aðrir en meðstefndi hefðu ekki leitað eftir kaupum um langa hríð skipta engu í þessu sambandi.

Ljóst mátti vera að allir nágrannabændur gætu haft áhuga á að eignast land Brúna og Tjarna. Mátti stefnda landbúnaðarráðherra einkum vera þetta ljóst vegna forsögu málsins og þeirra samningsumleitana sem fram fóru að tilhlutan ráðuneytis hans fyrir meira en áratug síðan. Því er ekki haldið fram að ráðuneytið hafi kannað hvort nágrannabændur hefðu áhuga á kaupum. Ekki er nauðsynlegt að skera úr um það hvort í gildi hafi verið leigusamningur um jarðirnar, en leiga og forleiguréttur stefnda Símonar er ekki einn og sér nægilegur grundvöllur ákvörðunar um að veita honum einum tækifæri til að kaupa jarðirnar. Var því þessi málsmeðferð ráðuneytisins í andstöðu við reglur stjórnsýsluréttar um jafnræði aðila, sbr. 11. gr. laga nr. 37/1993.

Þegar ráðstafað er fasteignaréttindum geta skaðabætur yfirleitt ekki nægt til að rétta hlut þeirra sem brotið er gegn. Svo er heldur ekki í þessu tilviki. Verður að ógilda ákvörðun landbúnaðarráðherra um að selja meðstefnda Símoni Oddgeirssyni jarðirnar Brúnir og Tjarnir.

Rétt er í samræmi við þessa niðurstöðu að stefndi ríkissjóður greiði stefnanda málskostnað, sem verður ákveðinn kr. 450.000. Er virðisaukaskattur innifalinn. Að öðru leyti fellur málskostnaður niður.

Jón Finnbjörnsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Ákvörðun stefnda landbúnaðarráðherra f.h. ríkissjóðs um sölu jarðanna Brúna og Tjarna í Vestur-Eyjafjallahreppi til stefnda Símonar Oddgeirssonar og afsal fyrir jörðunum dagsett 22. janúar 1998 eru ógild.

Stefndi, ríkissjóður, greiði stefnanda, Þorsteini Markússyni, 450.000 krónur í málskostnað. Að öðru leyti fellur málskostnaður niður.