

Föstudaginn 16. febrúar 1990.

Nr. 87/1988. **Björn Magnússon og
Einar Svavarsson**

(Ólafur Garðarsson hdl.)

gegn

fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs

(Tryggvi Gunnarsson hdl.).

Afréttarmálefni. Stjórnsýsla. Skaðabætur.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Guðmundur Jónsson, Bjarni K. Bjarnason, Guðrún Erlendsdóttir og Þór Vilhjálmsson og Gunnar M. Guðmundsson settur hæstaréttardómari.

Áfrýjendur skutu máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 17. mars 1988. Þeir gera þær dómkröfur aðallega, að stefndi verði dæmdur til að greiða áfrýjandanum Einari Svavarssyni 50.518,35 krónur og áfrýjandanum Birni Magnússyni 32.298,65 krónur með dómvöxtum frá 18. nóvember 1985 til 6. maí 1987, en með dráttarvöxtum samkvæmt 15. gr. vaxtalaga, nr. 25/1987, frá þeim degi til greiðsludags. Til vara krefjast þeir, að stefndi verði dæmdur til að greiða áfrýjandanum Einari Svavarssyni 18.578,65 krónur og áfrýjandanum Birni Magnússyni 11.878,35 krónur með vöxtum, svo sem í aðalkröfu greinir. Áfrýjendur krefjast málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti úr hendi áfrýjenda in solidum, en til vara, að fjárhæðir krafna áfrýjenda verði lækkaðar og málskostnaður þá látinn niður falla.

Ekki er fram komið, að ítala í afrétt upprekstrarfélags Ás- og Sveinsstaðahreppa hafi verið ákveðin endanlega með þeim hætti, sem ráð er fyrir gert í III. kafla laga nr. 42/1969 um afréttarmál, fjallskil o.fl., sbr. lög nr. 43/1976. Um þetta gilda nú lög nr. 6/1986.

Svo sem fram kemur í hinum áfrýjaða dómi, héldu hreppsnefndirnar fund 11. júní 1985, þar sem meðal annars var rædd „nýting sameiginlegra beutilanda“. Kom þá fram tillaga um, að „engin hross verði rekin á Grímstungu- og Haukagilsheiði, eða í Víðidalsfjall úr

Ás- og Sveinsstaðahreppum, en leyfð hrossatala Þverhreppinga, 500 ærgildi, verði höfð í Viðidalsfjalli, norðan Haukagilsheiðargirðing-
ar“. Tillaga þessi féll á jöfnum atkvæðum fundarmanna svo sem
aðrar tillögur um nýtingu beitolanda hreppanna. Hreppsnefnd Ás-
hrepps vísaði ágreiningnum til sýslunefndar. Hreppsnefndirnar
komu sjónarmiðum sínum á framfæri með bréfum til sýslunefndar-
innar. Hreppsnefnd Sveinsstaðahrepps kærði síðan úrskurð sýslu-
nefndarinnar til félagsmálaráðuneytisins. Tóku báðar hreppsnefnd-
irnar þannig þátt í málsmeðferðinni.

Sýslunefndinni var rétt að taka ágreining hreppsnefndanna um
upprekstur hrossa til meðferðar og úrskurðar samkvæmt 9. gr. laga
nr. 42/1969. Þeim úrskurði mátti skjóta til dómstóla til efnisúr-
lausnar, sbr. niðurlagsákvæði nefndrar greinar. Það var ekki gert.
Var áfrýjendum óheimilt að reka hross sín á afréttarlandið, svo sem
þeir gerðu. Verður niðurstaða hins áfrýjaða dóms því staðfest.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

D ó m s o r ð:

Hinn áfrýjaði dómur á að vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Dómur aukadómpings Húnavatnssýslu 18. desember 1987.

Mál þetta, sem tekið var til dóms að loknum munnlegum málflutningi
27. nóvember sl., er höfðað hér fyrir þinginu með stefnu, birtri 17. desem-
ber 1986, af Birni Magnússyni, nnr. 1344-5214, bónda á Hólabaki, og Ein-
ari Svavarssyni, nnr. 1835-0548, bónda á Hjallalandi, báðum í Sveinsstaða-
hreppi, Austur-Húnavatnssýslu, gegn fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs.

Málið var upphaflega höfðað gegn allmörgum aðilum og var vísað frá
dómi 14. maí 1987. Frávísunardómurinn var kærður til Hæstaréttar, sem
kvað upp dóm sinn 30. júní 1987. Þar var frávísunardómurinn staðfestur,
að því er varðaði kröfu sóknaraðila um ógildingu samþykktar sýslunefndar
Austur-Húnavatnssýslu 27. júní 1985. Hinn kærði frávísunardómur var
hins vegar felldur úr gildi, að því er varðaði kröfu sóknaraðila um skaða-
bætur úr hendi stefnda, fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs.

Dómkröfur stefnenda á hendur stefnda, ríkissjóði, eru þessar:

að stefnda, ríkissjóði, verði dæmt að greiða skaðabætur vegna þess tjóns,
sem af ólögmætum niðurrekstri hrossa stefnenda hlaut, kr. 50.518,35, til
stefnanda Einars Svavarssonar vegna niðurrekstrar 30 hrossa hans og kr.

32.298,65 til stefnanda Björns Magnússonar vegna niðurrekstrar 19 hrossa hans, samtals að upphæð kr. 82.817, með dómvöxtum, eins og þeir eru á hverjum tíma frá 18.11. 1985 til 6.5. 1987, en vöxtum skv. lögum nr. 25/1987 frá þeim degi.

Til vara er krafist skaðabóta, kr. 18.578,75, til stefnanda Einars Svavars-sonar, og kr. 11.878,35, til stefnanda Björns Magnússonar, samtals að upp- hæð kr. 30.457, með dómvöxtum, eins og þeir eru á hverjum tíma frá 18.11. 1985 til 6.5. 1987, en vöxtum skv. lögum nr. 25/1987 frá þeim degi.

Þá krefjast stefnendur greiðslu málskostnaðar skv. gjaldskrá LMFÍ.

Stefndi gerir þær dómkröfur aðallega, að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og að þeir verði dæmdir in solidum til að greiða stefnda málskostnað að mati dómsins. Til vara er krafist verulegrar lækkunar á dómkröfum stefnanda og að málskostnaður falli niður í því tilviki.

I.

Stefnendur lýsa málavöxtum svo:

Áshreppur og Sveinsstaðahreppur mynda skv. 2. gr. fjallskilareglugerðar fyrir A.-Húnavatnssýslu, nr. 177/1971, sameiginlega upprekstrarfélag (fjallskiladeild), sem sjá skal um fjallskilamál innan sinna takmarka. Þar er um að ræða afréttarlönd á Grímstungu- og Haukagilsheiðum, Sauðadal og nærliggjandi afréttarlönd. Þann 22.4. 1985 voru gerðar 3 ítölur fyrir afrétti á framangreindu fjallskilasvæði. Þó svo gildi þessara ítölugerða væri umdeilt, höfðu þær ekki verið dæmdar ógildar, þegar sýslunefnd kvað upp úrskurð sinn 27.6. 1985.

Stjórn upprekstrarfélagsins, en hana mynda hreppsnefndir framan- greindra hreppa, hélt fund 11.6. 1985 til að reyna að ná samkomulagi um nýtingu afréttanna sumarið 1985. Á þeim fundi voru lagðar fram tillögur um gróðurverndaraðgerðir, m.a. um bann við upprekstri hrossa á Gríms- tungu- og Haukagilsheiði. Ekki náðist samkomulag á fundi þessum, og framangreindar tillögur féllu á jöfnum atkvæðum.

Næst gerist það í máli þessu, að hreppsnefnd Áshrepps krefst þess með bréfi, dags. 12.6. 1985, að sýslunefnd A.-Húnavatnssýslu kveði upp tafar- lausan úrskurð um ágreining þann, sem upp var kominn í stjórn upprekstr- arfélagsins (fjallskiladeildarinnar). Sýslunefnd A.-Húnavatnssýslu bregður skjótt við, og á aukafundi sínum þann 27.6. 1985 kveður hún upp úrskurð, sem m.a. mælir fyrir um, að upprekstur hrossa fram fyrir girðingu á Gríms- tungu- og Haukagilsheiðum verði ekki heimilaður.

Þann 8.7. kærir hreppsnefnd Sveinsstaðahrepps, A.-Húnavatnssýslu, þennan úrskurð sýslunefndarinnar til félagsmálaráðuneytisins. Í þeirri kæru kemur m.a. fram, að hreppsnefndin telur úrskurðinn vera markleysu, sem beri að fella úr gildi.

Pegar stefnendur höfðu beðið eins lengi og þeir töldu sér unnt eftir, að félagsmálaráðuneytið staðfesti, að úrskurður sýslunefndar væri markleysa, ráku þeir hross sín á Haukagilsheiði. Áður höfðu einnig bændur í Þverárhreppi, V.-Húnavatnssýslu, fengið leyfi með fullu samráði við Jón Ísberg sýslumann til að reka 50 hross á Haukagilsheiði. Upprekstur stefnenda átti sér stað 5. ágúst 1985. Úrskurður félagsmálaráðuneytisins var hins vegar ekki kveðinn upp fyrr en 16. ágúst. Að frumkvæði sýslumanns A.-Húnavatnssýslu, Jóns Ísbergs, og oddvita Áshrepps, Jóns Bjarnasonar, var síðan hinn 7. ágúst farið á Haukagilsheiði og smalað niður sextíu og þremur hrossum. Stefnendum var gefinn kostur á að sækja hross sín í Undirfellsrétt, sem þeir og gerðu. Þangað sóttu stefnendur 21 fullorðið hross. Hross Þverhreppinga, sem voru 30 að tölu og höfðu verið skilin úr stóðinu, ásamt þeim 12 hrossum, sem eftir voru, og eins og það er orðað í lögregluskýrslu frá 7.8. 1985, „voru talin vera úr Viðidal“, voru daginn eftir rekin aftur á Haukagilsheiði, þrátt fyrir að þau tilheyrðu öðru fjallskilasvæði. Tveimur dögum síðar, eða þann 9. ágúst, var hrossum smalað niður af Grímstunguheiði að frumkvæði sömu manna sem fyrr.

Hrossastóðið, sem samanstóð að þessu sinni af 28 fullorðnum hrossum auk folalda, var rekið í Grímstungurétt. Þar var stóðið í lögregluvörslu, þar til stefnendur ásamt Magnúsi Péturssyni, bónda að Miðhúsum í Vatnsdal, komu að sækja það. Hross þau, sem stefnandi Björn Magnússon rak á afrétt 5. ágúst, voru fyrsti búpeningurinn, sem hann rak, og reyndar sá eini, sem hann ætlaði að reka, þar sem hann á ekki sauðfé. Flestir aðrir bændur ráku sauðfé sitt á afrétt um mánaðamótin júní og júlí.

Skaðabótakrafan skiptist í fóðrunarkostnað, akstur með hross, kaup heimrekstrarmanna og bifreiðagjald. Tölulegar forsendur skaðabótakröfu eru eftirfarandi:

1. Fóðrunarkostnaður í 43 daga	
vegna niðurrekstrar	kr. 76.860
2. Akstur með hross að Grímstungurétt	kr. 920
3. Tímakaup stefnenda við heimakstur hrossa	kr. 4.400
4. Bifreiðagjald skv. launatöflu ríkisstarfsmanna í ágúst 1985, 52x12,25	kr. 637
	kr. 82.817

Fjárhæð þessi skiptist á milli stefnenda í hlutfalli við þann fjölda hrossa hvors um sig, sem rekinn var niður af afréttinum.

Varakrafan um skaðabætur byggir á hagagöngukostnaði skv. handbók bænda frá 1985 í stað fóðrunarkostnaðar í 1. tl., en að öðru leyti á sömu forsendum.

Stefnendur kveða málsástæður sínar þær, að markleysi úrskurðar sýslunefndar frá 27. júní 1985 hljóti að vera til umfjöllunar í þessu máli, þar sem Hæstireftur hafi í dómi sínum 30. júní 1987 ekki þurft að kveða á um það. Grundvöllur málsins sé sá, að úrskurður sýslunefndar hafi verið markleysa og þess vegna hafi aðgerðir sýslumanns Húnavatnssýslu verið lögleysa, þegar hann gaf fyrirskipanir um niðurrekstur hrossa stefnenda. Rök stefnenda séu þessi:

að úrskurðarvald um ágreining þann, sem upp kom í stjórn framangreinds upprekstrarfélags þann 11.6. 1985, sé ekki á hendi sýslunefndar,

að ítala hafi verið í gildi, þar sem hún hafi ekki verið dæmd ógild fyrr en með dómi aukadómpings A.-Húnavatnssýslu þann 27. júní 1986, og að sýslunefnd sé hvorki bær til að breyta úrskurði ítölunefndar né skera úr um hlutdeild einstakra býla í ítölu,

að þó svo að ítölugerðirnar hefðu verið taldar markleysa eða ógildar frá öndverðu, sé það almennur bændafundur innan upprekstrarfélagsins (fjallskiladeildarinnar), sem taki ákvörðun um gróðurverndaraðgerðir sem þessar,

að ef ágreiningur er innan sveitarstjórnar um takmörkun á upprekstri hrossa, sé það afl atkvæða á almennum sveitarfundi, sem úrslitum ræður,

að úrskurður sýslunefndar hafi verið markleysa, þar sem sýslunefnd hafi ekki verið bær til að kveða upp úrskurð og úrskurðurinn hafi einnig verið ólögmætur að efni til,

að fyrirskipanir Jóns Ísbergs sýslumanns og lögreglustjóra um niðurrekstur hrossa stefnenda hafi verið ólögmætir,

að ekki megi taka hross af afrétti nema með leyfi hreppsnefndar.

Af samanburðarskýringu á 2., 16. og 20. gr. laga nr. 42/1969, nú lög nr. 6/1986, er ljóst, að sveitarstjórnir skulu sjá um stjórn og framkvæmd afréttar- og fjallskilamála innan sinna fjallskiladeilda. Þessi skilningur styðst einnig við yfirlýsingu 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga sem og ævafornt hlutverk hreppanna sem fjallskilaeininga. Skilningur þessi á sér enn fremur stoð í greinargerð þeirri, er fylgdi frumvarpi til laga nr. 42/1969 á sínum tíma, en þar segir m.a. um 2. gr.: „Er þar fylgt hinni fornu reglu, að stjórn þeirra mála (fjallskilamála) sé í höndum héraðsstjórna.“ Úrskurðarvald um afréttar- og fjallskilamál innan einstakra fjallskiladeilda er því ekki á hendi sýslunefnda.

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 42/1969, nú lög nr. 6/1986, um afrettarmálefni, fjallskil o.fl., getur sá, sem ekki vill una úrskurði ítölunefndar, krafist yfiritölumats. Aðrir stjórnsýsluaðilar geta ekki breytt úrskurði ítölunefndar, og er slíkt því ekki á valdi sýslunefndar.

Þar sem ítölugerðir frá 22.4. 1985 höfðu ekki verið felldar úr gildi með

dómi, var það skv. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 42/1969, nú lög nr. 6/1986, á valdi ítölunefndar að skera úr um hlutdeild einstakra býla í ítölu, svo fremi einhver væri, sem ekki vildi una tillögum hreppsnefndar eða stjórnar fjallskiladeildar. Sýslunefnd A.-Húnavatnssýslu hefur því ekki heldur að þessu leyti neitt úrskurðarvald.

Þó svo að framangreindar ítölugerðir hefðu ekki aðeins verið dæmdar ógildar, heldur hefðu verið taldar markleysa, er það samt sem áður ekki á valdi sýslunefndar að úrskurða aðgerðir, svo sem hún gerði með úrskurði sínum þann 27. júní 1985. Samkvæmt 1. og 4. mgr. 20. gr. laga nr. 42/1969, nú nr. 6/1986, sbr. 16. gr. sömu laga, er það fundur allra bænda innan þess svæðis, sem um ræðir, sem tekur ákvörðun um aðgerðir sem þessar. Það er stjórn fjallskiladeildar, sem skal boða til fundarins, og skv. 2. mgr. 20. gr. laga nr. 42/1969, nú nr. 6/1986, er sá fundur ekki lögmætur, nema meira en helmingur atkvæðisbærra manna mæti á fundinn. Enginn slíkur fundur hefur verið haldinn.

Í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 177/1971 fyrir A.-Hún., um fjallskil og fleira, er það enn fremur áréttað, að því er tekur til takmörkunar á upprekstri hrossa, að það er afl atkvæða á almennum sveitafundi, sem ræður, ef ágreiningur er innan sveitarstjórnar. Ákvæði þetta ber að skýra með hliðsjón af 20. gr. sbr. d-lið 16. gr. laga nr. 42/1969, nú nr. 6/1986, þar sem reglugerðir mega að sjálfsögðu ekki ganga í berhöggi við sett lög.

Þar sem augljóst er skv. framangreindum lagarökum, að sýslunefnd A.-Húnavatnssýslu var ekki bær til að úrskurða á þann hátt, sem hún gerði, er úrskurður hennar hrein markleysa (nullitet) skv. reglum íslensks stjórnarfarsréttar.

Úrskurður sýslunefndar A.-Húnavatnssýslu er einnig ólögmætur að efni til, þar sem af gagnályktun frá 22. gr. laga nr. 42/1969, nú nr. 6/1986, má ráða, að ekki er heimilt að útiloka eina tegund búfjár frá afrétti, ef ítala hefur á annað borð verið ákvörðuð. Samkvæmt reglum íslensks stjórnarfarsréttar, sem eru almennt viðurkenndar bæði af fræðimönnum og í réttarframkvæmd, er því úrskurður sýslunefndar A.-Húnavatnssýslu ógildur (markleysa) einnig að þessu leyti.

Ef úrskurður sýslunefndar yrði einungis talinn ógildanlegur, er það meginregla íslensks stjórnarfarsréttar, að ógilding verki frá öndverðu („ex tunc“).

Þar sem úrskurður sýslunefndar A.-Húnavatnssýslu er íþyngjandi stjórnarathöfn, gætir skv. reglum íslensks stjórnarfarsréttar hreinnna ógildisástæðna meir en ella. Því verður að byggja á þeirri reglu íslensks stjórnarfarsréttar, að þar sem hin íþyngjandi stjórnarathöfn hafi verið haldin ógildisannmörkum, hafi verið og sé rétt að telja hana markleysu.

Samkvæmt reglum íslensks stjórnarfarsréttar og efnisrökum ber ríkis-

sjóður fébótaábyrgð vegna aðgerða starfsmanna ríkisins í opinberri sýslan. Því verður ríkissjóður að bæta það tjón, sem sýslumaður Húnavatnssýslu olli í embætti sínu sem lögreglustjóri með ólögmetum fyrirskipunum sínum um niðurrekstur hrossa stefnenda. Hér að framan eru færð rök fyrir því, að sýslunefndarúrskurðurinn frá 27. júní 1985 hafi verið markleysa. Ætla verður, að sýslumaður Húnavatnssýslu hafi gert sér eða a.m.k. átt að gera sér þetta ljóst, þar sem áður höfðu verið rekin 50 hross Þverhreppinga á heiðina í fullu samráði við hann þrátt fyrir bann við því í framangreindum sýslunefndarúrskurði.

Jón Ísberg sýslumaður gengur meira að segja svo langt í því að virða hinn ómerka úrskurð sýslunefndar að vettugi, að hann lætur reka á Haukagilsheiði hross, sem talin voru tilheyra öðru fjallskilasvæði (Víðidal).

Einnig verður að telja það fordæmisreglu að íslenskum rétti, að hið opinbera beri fébótaábyrgð vegna réttarbrota starfsmanna sinna. Með fyrirskipunum sínum um niðurrekstur hrossa af afréttinum brýtur sýslumaður gegn 9. gr. reglugerðar nr. 177/1971 fyrir A.-Hún., um fjallskil og fleira, sem kveður m.a. á um, að ekki megi taka hross af afrétti nema með leyfi hreppsnefndar. Slíkt leyfi lá ekki fyrir, og hefur hreppsnefnd Sveinsstaðahrepps mótmælt þessu grófa réttarbroti.

II.

Stefndi lýsir málavöxtum á þennan hátt:

Þann 11. júní 1985 héldu hreppsnefndir Áshrepps og Sveinsstaðahrepps fund um nýtingu sameiginlegra beitolanda hreppanna það sumar. Ágreiningur myndaðist um málið. Daginn eftir samþykkti hreppsnefnd Áshrepps að skjóta ágreiningnum til úrskurðar sýslunefndar. Hreppsnefnd Sveinsstaðahrepps lýsti sjónarmiðum sínum með bréfi 26. júní til sýslunefndar. Sýslunefnd hélt fund um málið og úrskurðaði um nýtingu sameiginlegra beitolanda hreppanna. Í 4.-6. lið úrskurðarins er kveðið á um hrossaupprekstur, og er upprekstur hrossa fram fyrir girðingu á Grímstungu- og Haukagilsheiðar bannaður. Úrskurðurinn var samþykktur með atkvæðum allra sýslunefndarmanna, en oddviti sýslunefndar, Jón Ísberg, greiddi þó ekki atkvæði. Hreppsnefnd Sveinsstaðahrepps kærði úrskurðinn til félagsmálaráðuneytisins til ógildingar með bréfi 8. júlí. Ráðuneytið kvað upp úrskurð 16. ágúst þess efnis, að sýslunefnd hefði verið heimilt að úrskurða í ágreiningsmáli hreppanna, og hafnaði kröfu um ógildingu hans.

6. ágúst kærði oddviti Áshrepps stefnendur fyrir lögreglu, en í kæru hans er þeim gefið að sök að hafa rekið hross á Grímstunguheiði daginn áður. Stefnendur voru yfirheyrðir af lögreglu sama dag og fyrir sakadómi Húnavatnssýslu 6. september. Þeir viðurkenndu að hafa rekið hross sín á Haukagilsheiði 5. ágúst þrátt fyrir bann sýslunefndar, sem þeir vissu um, en töldu

sig ekki þurfa að hlíta. Þá var þeim einnig vel kunnugt um málskot Sveins-staðahrepps til ráðuneytisins, en töldu sig ekki hafa getað bedið eftir niður-stöðu þess. Hinn 7. og 9. ágúst voru hross stefnenda rekin niður af Hauka-gils- og Grímstunguheiðum að boði lögreglustjóra og Jóns B. Bjarnasonar, oddvita hreppsnefndar Áshrepps.

Stefndi styður sýknukröfu sína þeim rökum, að í fyrsta lagi sé um aðild-arskort að ræða. Forsenda bótakröfu stefnenda sé og hafi verið, að úr-skurður sýslunefndar yrði ógiltur með dómi. Hæstiréttur hafi nú vísað þeirri kröfu frá dómi, og ekki verði nú í málinu sérstaklega fjallað um úr-skurð sýslunefndar. Sýslunefnd Húnavatnssýslu sé sjálfstæður aðili. Hún sé ekki lengur aðili málsins, og sé því um aðildarskort að ræða skv. 2. mgr. 45. gr. laga um meðferð einkamála í héraði.

Í öðru lagi bendir stefndi á, verði ekki á aðildarskort fallist, að bótakrafa stefnenda vegna aðgerða sýslumanns sé ekki á rökum reist. Skilyrði fyrir bótaábyrgð hins opinbera vegna athafna starfsmanna sé að íslenskum rétti ólögmat og saknæm háttsemi starfsmannsins. Slíku sé ekki til að dreifa í máli þessu, heldur hafi háttsemi lögreglustjóra og starfsmanna hans verið í alla staði lögmat og ósaknæm. Aðgerðir þeirra hafi stuðst við úrskurð bærar stjórnvalds, er þeim sem löggæslumönnum hafi borið að framfylgja. Stjórnarathöfn sýslunefndar hafi verið formlega fullgild, og þurfi mikið til að koma, svo að um markleysu sé að ræða á slíkum úrskurðum, og gallinn þurfi að vera augljós. Ekki sé á valdi starfsmanna stefnda að leggja sjálf-stætt mat á gildi úrskurða sveitarstjórna að öðru leyti. Slíkt mat eigi undir æðra stjórnvald og dómstóla. Félagsmálaráðuneytið hafi staðfest úrskurð-inn.

Það sé grundvallarregla í íslenskum rétti með stoð í 60. gr. stjórnarskrár-innar, að slík fyrirmæli séu gild, þar til þau hafi verið felld úr gildi af æðra stjórnvaldi eða með dómi. Lögmæti þessa úrskurðar stendur enn óhaggað, og bótaábyrgð verður þegar af þeirri ástæðu ekki lögð á stefnda. Í reynd kemur bótaábyrgð ríkissjóðs ekki til greina, hvort sem úrskurður sýslunefndar er gildur eða ekki. Ef ekki er á þetta sjónarmið fallist, verður fyrst að ganga dómur um ógildi úrskurðarins, áður en bótaábyrgð verður lögð á ríkissjóð, og því verða stefnendur að höfða nýtt mál til að fá úr-skurðinn ógiltan.

Á það verður ekki fallist með stefnendum, að lögreglustjóri hafi gert sér eða a.m.k. átt að gera sér ljóst, að úrskurðurinn hafi verið markleysa. Lögmæti hans stendur enn, og lögreglustjóri gerði sér það ljóst. Hann var í góðri trú um lögmæti starfa sinna og framfylgdi úrskurði, sem samþykktur hafði verið með atkvæðum allra sýslunefndarmanna. Það er allt, sem bendir til, að úrskurður sýslunefndar hafi verið gildur og lögreglustjóri mátti ganga út frá því sem vísu. Úrskurður félagsmálaráðuneytis styður þá

niðurstöðu. Lögreglustjóri hafði ekki ástæðu til að ætla annað en að úrskurðurinn væri fyllilega lögmætur og að honum bæri að fylgja úrskurði bærs stjórnvalds, sýslunefndar, sem fer með yfirstjórn fjallskila- og af-réttarmála í sýslunni, sbr. 92.-93. gr. l. 58/1961 og 1.-3. gr. l. 42/1969, er þá voru í gildi, og enn fremur l. gr. rgl. 177/1971, — auk þess sem sýslunefnd hefur áður úrskurðað í ágreiningsmálum sem þessum. Valdsvið hennar í þessum efnum hefur ekki fyrr verið dregið í efa. Stefnendur byggja á því, að lögreglustjóri hafi mátt vita um markleysu úrskurðarins, þar sem áður höfðu verið rekin 50 hross Þverhreppinga á heiðina í fullu samráði við hann þrátt fyrir bann við því í úrskurðinum. Þessu er mótmælt sem röngu. Þessi upprekstur var ekki í samráði við lögreglustjóra, ekkert slíkt bann var í úrskurðinum, og Þverhreppingar höfðu heimild viðkomandi sveitarfélaga til að reka hross á heiðar. Hins vegar ráku stefnendur sín hross á heiðar, vitandi um bann sýslunefndar og án þess að bíða eftir niðurstöðu ráðuneytis. Varðandi upprekstur hrossa frá Víðidal skal á það bent, að ógirt er á milli afréttanna og engin takmörk við upprekstri á afrétt Víð-dælinga og skepnur ganga þar saman.

Sú málsástæða og lagaskilningur stefnenda, að lögreglustjóri hafi með fyrirskipunum um niðurrekstur hrossa þeirra brotið gegn 9. gr. rgl. nr. 177/1971, sem banni honum að reka niður hross af heiðum án fengins leyfis hreppsnefndar, fá ekki staðist. Það er sýslunefnd, sem fer með yfirstjórn afréttarmála, sbr. framangreind lagaákvæði, og hún hafði úrskurðað í ágreiningsmáli hreppsnefndanna í þá veru, að bannað væri að reka hross á heiðar. Samkvæmt lagaskilningi stefnenda hefði lögreglustjóri þrátt fyrir úrskurðinn þurft samþykki hreppsnefndar Sveinsstaðahrepps, annars ágreiningsaðila, sem var andvígur banni, og hún því getað gert bann sýslunefndar óvirkt með því að veita ekki samþykki fyrir niðurrekstri hrossanna. Slíkur lagaskilningur fær ekki staðist. Hrossin voru rekin niður að boði oddvita hreppsnefndar Áshrepps og því um nægjanlegt samþykki að ræða.

Stefnendur ráku hross sín á heiðar, vitandi um bann sýslunefndar, og bíðu ekki einu sinni eftir niðurstöðu félagsmálaráðuneytisins. Þeir áttu kost annarra úrræða en að reka hrossin á heiðarnar til þess að ganga úr skugga um réttarstöðu sína. Háttsemi þeirra var því gertæki, sem er ólögmætt og refsivert skv. 260. gr. l. 19/1940. Þeir eru því í reynd að hafa uppi bótakröfur vegna eigin lögbrota á hendur stefnda. Það fær ekki staðist, að stefndi verði gerður bótaábyrgur í slíku tilviki.

Stefndi bendir og á, að það sé algerlega ósannað, að stefnendur hafi orðið fyrir tjóni. Bótakröfur þeirra séu byggðar á almennum matsútreikningi, sem miði við útlagðan kostnað vegna fóðurs og hagagöngu. Ekkert sé sannanlega fram komið í málinu um, að stefnendur hafi lagt í þennan eða annan kostnað.

III.

Skilja verður kröfur stefnenda á hendur stefnda í máli þessu, eins og það nú horfir við, svo, að úrskurður sýslunefndar Húnavatnssýslu 27. júní 1985 hafi verið haldinn (sic) svo alvarlegum ágöllum, að sýslumaður hafi ekki mátt fara eftir honum í störfum sínum og að fyrirskipanir sýslumanns byggðar á úrskurðinum hafi því verið ólögmætar og saknæmar. Í þessu ljósi verður ekki talið, að um aðildarskort sé að ræða af stefnda hálfu, og verður krafa hans um sýknu af þeim sökum ekki tekin til greina.

Hins vegar er ljóst, þegar litið er til úrskurðar sýslunefndar og forsögu hans og úrskurðar félagsmálaráðuneytis, að í mesta lagi gat verið matsatriði, hvort úrskurður sýslunefndar væri haldinn nokkrum ágöllum. Þegar svo var búið, var það ekki á valdi sýslumanns sem lögreglustjóra að leggja sjálfstætt mat á gildi úrskurðar sýslunefndar. Ekki verður þá séð, hvernig lögreglustjóri hafi átt að gera sér ljóst, að úrskurðurinn var markleysa. Þegar af þessari ástæðu verður talið, að aðgerðir sýslumanns hafi verið lögmætar og ósaknæmar og að taka beri því sýknukröfu stefnda til greina.

Eftir öllum atvikum er rétt að málskostnaður falli niður.

Garðar Gíslason, setudómari, kvað upp dóminn.

D ó m s o r ð:

Stefndi, fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, skal vera sýkn af kröfum stefnenda, Björns Magnússonar og Einars Svavarssonar, í máli þessu. Málskostnaður fellur niður.
