Þriðjudaginn 11. nóvember 1980.

Nr. 66/1978. **Félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs og**
(Gunnlaugur Claessen hrl.)
hreppsnefnd Fellahrepps f. h. hreppsins
(Þórólfur Kristján Beck hdl.)
gegn
Halldóri Vilhjálmssyni
(Jón Gunnar Zoëga hdl.).

Stjórnsýsla. Ógild stjórnarathöfn. Framkvæmd eignarnáms.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Björn Sveinbjörnsson, Benedikt Sigurjónsson, Magnús Þ. Torfason og Þór Vilhjálmsson og Þorsteinn Thorarensen, settur hæstaréttardómari.

Áfrýjendur félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs hafa skotið málinu til Hæstaréttar með stefnu 5. apríl 1978. Þeir krefjast sýknu af kröfum stefnda í málinu svo og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Áfrýjandi hreppsnefnd Fellahrepps f. h. hreppsins, hefur áfrýjað málinu með stefnu 28. apríl 1978. Krefst hann sýknu af kröfum stefnda og málskostnaðar úr hans hendi í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar úr hendi allra áfrýjenda fyrir Hæstarétti.

Fyrir Hæstarétt hafa verið lögð nokkur ný gögn. Af þeim verður séð, að Fellahreppur hefur tekið á leigu undir byggingar allmikla landspildu úr landi Ekkjufellssels við Lagarfljótsbrú að norðanverðu hjá landi stefnda, eftir að réttarþræta þessi hófst. Þá kemur það og fram í bréfi frá sveitarstjóra Fellahrepps til lögmanns síns, dags. 10. október 1980, að þegar hafa verið reist hús á 11 af þeim lóðum úr landi stefnda, sem matsnefnd eignarnámsbóta veitti hreppnum umráð yfir hinn 26. maí 1975 með skírskotun til heimildar í 14. gr. laga nr. 11/1973.

Það skal tekið fram, að skipulagsskylda sú, sem félagsmálaráðuneyti ákvað með auglýsingu nr. 77 18. apríl 1963 samkvæmt heimild í 17. gr. laga nr. 55/1921, sbr. lög nr. 64/1938, tók til „byggðar við Lagarfljótsbrú vestanverða", að því er í auglýsingunni segir, en ekki til alls Fellahrepps, eins og talið er í hinum áfrýjaða dómi. Enn fremur að ráða má af gögnum, sem lögð hafa verið fyrir Hæstarétt, að skipulagsstjórn ríkisins hafi sent Fellahreppi hinn 1. júlí 1970 tillögu að skipulagi byggðar við Lagarfljótsbrú (Hlaða) og hafi sú tillaga hlotið samþykki hreppsnefndar og byggingarnefndar „í megindráttum" hinn 15. nóvember 1971.

Hreppsnefnd Fellahrepps lagði beiðni sína um samþykki félagsmálaráðuneytis samkvæmt 27. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 til eignarnáms á landi stefnda við Lagarfljótsbrú fyrir ráðuneytið, án þess að hún hefði áður gert stefnda nokkra grein fyrir því, að hún hygðist leita heimildar til eignarnáms á landi hans, eftir að hann hafði lýst því í bréfi til nefndarinnar 14. febrúar 1972, að hann væri ekki að svo stöddu reiðubúinn til að selja hreppnum landið allt eða hluta þess. Skipulagsstjórn ríkisins, sem fjallaði um erindi hreppsnefndarinnar að tilhlutan ráðuneytisins, svo sem lögskylt var samkvæmt nefndri 27. gr., veitti stefnda þess ekki kost að gera grein fyrir viðhorfi sínu til beiðnarinnar, áður en skipulagsstjórnin lýsti sig meðmælta henni í svari sínu til ráðuneytisins. Samkvæmt þessu og þar sem erindi hreppsnefndar varðaði stefnda miklu fjárhagslega, verður að telja, að félagsmálaráðuneytinu hafi borið að veita stefnda færi á að skýra viðhorf sitt til málaleitunar hreppsnefndar, áður en það réð málefninu til lykta, enda þó að þetta sé ekki sérstaklega boðið í nefndri 27. gr.

Ráðuneytið gætti ekki framangreindrar skyldu sinnar til að kanna viðhorf stefnda. Það verður engan veginn talið útilokað, að niðurstaða þess hefði orðið önnur, ef stefndi hefði fengið færi á að tala máli sínu. Á þetta sérstaklega við um það, hversu víðtækt eignarnámið mátti vera, en af málflutningi fyrir Hæstarétti mátti ráða, að nokkur óvissa væri um það, hvort eignarnáminu væri ætlað að ná til alls þess

lands, sem stefndi hafði eignast úr landi Ekkjufellssels.

Þegar allt það er virt, sem að framan greinir, verður ekki hjá því komist að meta ógilt samþykki félagsmálaráðuneytisins til eignarnámsins svo og ákvarðanir matsnefndar eignarnámsbóta, þar sem þær styðjast ekki við gilda eignarnámsheimild.

Eftir þessum úrslitum ber að staðfesta ákvæði hins áfrýjaða dóms um málskostnað og dæma áfrýjendur til að greiða stefnda 600.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Það athugast, að ekki var ástæða til að beina málssókn þessari að fjármálaráðherra, enda varðaði hún ekki málefni, sem til þess ráðherra eru lögð samkvæmt 5. gr. auglýsingar nr. 96/1969, sbr. lög nr. 73/1969, heldur meðferð félagsmálaráðherra á lögleyfðu valdi sínu svo og gerðir hreppsnefndar Fellahrepps og matsnefndar eignarnámsbóta.

Dómsorð:

Samþykki félagsmálaráðuneytisins 13. febrúar 1973 við eignarnámi á „landspildu við norðurenda Lagarfljótsbrúar að stærð um 22 ha“ er ógilt svo og ákvarðandi matsnefndar eignarnámsbóta á grundvelli þess samþykkis.

Málskostnaðarákvæði héraðsdóms á að vera óraskað.

Áfrýjendur, ríkissjóður og Fellahreppur, greiði stefnda, Halldóri Vilhjálmssyni, 600.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 7. febrúar 1978.

Mál þetta, sem tekið var til dóms þann 7. febrúar sl., hefur Halldór Vilhjálmsson menntaskólakennari, Lagarfelli, Fellahreppi, Norður-Múlasýslu, höfðað fyrir bæjarþingi Reykjavíkur með stefnu, birtri 20. nóvember og 25. nóvember 1975, á hendur hreppsnefnd Fellahrepps f. h. Fellahrepps, Norður-Múlasýslu, og félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs.

Af hálfu stefndu er sótt þing.

Við þingfestingu var lögð fram yfirlýsing aðilja málsins um,

að þeir væru sammála því að ganga fram hjá sáttanefnd í máli þessu og að málið skyldi rekið fyrir bæjarþingi Reykjavíkur.

Dómkröfur stefnanda eru þessar:

„1) Viðurkennt verði með dómi, að ógild sé heimild félagsmálaráðuneytisins til Fellahrepps til þess að taka eignarnámi landareign stefnanda að Lagarfelli í Fellahreppi, Norður-Múlasýslu, ásamt tilheyrandi vatnsréttindum.

2) Ómerk verði dæmd meðferð matsmálsins: Fellahreppur, Norður-Múlasýslu, gegn Halldóri Vilhjálmssyni, fyrir matsnefnd eignarnámsbóta.

3) Allir stefndu, hreppsnefnd Fellahrepps f. h. Fellahrepps, félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, verði dæmdir in solidum til greiðslu málskostnaðar til stefnanda í máli þessu."

Dómkröfunni skv. 1) er beint að félagsmálaráðherra og Fellahreppi sameiginlega, en dómkröfunni nr. 2) er beint að Fellahreppi einum.

Dómkröfur stefnda Fellahrepps eru þær, að hreppurinn verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda í máli þessu og stefnanda verði dæmt að greiða honum málskostnað að skaðlausu.

Af hálfu stefndu félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs eru þær dómkröfur gerðar, að þeir verði sýknaðir af kröfum stefnanda og þeim tildæmdur málskostnaður að mati réttarins. Til vara krefjast þeir þess, að verði svo litið á, að ákvörðun félagsmálaráðuneytisins um að samþykkja eignarnám Fellahrepps á landi stefnanda þyki of víðtæk, verði hún ekki dæmd ógild, nema að því er þau atriði varðar. Þá er sú krafa gerð, að málskostnaður verði í því tilviki niður felldur.

Sáttaumleitanir hafa farið fram fyrir dóminum án árangurs.

Aðiljar hafa lýst þeirri skoðun sinni, að vegna hér umdeildra atriða sé vettvangsskoðun óþörf.

Málavextir eru þeir, að stefnandi, Halldór Vilhjálmsson, er eigandi landsins Lagarfell, Fellahreppi, Norður-Múlasýslu. Land þetta er u. þ. b. 22 ha að stærð og liggur miðsvæðis á Fljótsdalshéraði, nánar tiltekið á bökkum Lagarfljóts að norðanverðu, þar sem Lagarfljótsbrúin tengir saman Norður- og Suður-Múlasýslur. Vatnsréttindi í Lagarfljóti og Leginum fylgja landinu. Stefnandi á sjálfur hús á landinu og hefur helgað sér nokkra lóð við það. Auk þess segist hann hafa hug á að leggja hluta landsins undir atvinnurekstur. Þá hefur hann selt og leigt nokkrar lóðir undir íbúðarhús og önnur mannvirki.

Í landareign stefnanda eru krossgötur. Þar mætast Austurlandsvegur og sýsluvegurinn austur Fellahrepp og upp í Fljótsdal. Aðalflugvöllur Austurlands, Egilsstaðaflugvöllur, er í nokkur hundruð metra fjarlægð, og Egilsstaðakauptún er í u. þ. b. tveggja km fjarlægð.

Land þetta tilheyrir Fellahreppi, en Fellahreppur hefur verið lýstur skipulagsskylt svæði, sbr. auglýsingu nr. 77 18. apríl 1963. Samþykktur uppdráttur mun ekki vera til af svæðinu, en einhverjir uppdrættir, sem unnið er eftir, a. m. k. að einhverju leyti. Með bréfi, dags. 5. janúar 1972, fer hreppsnefnd Fellahrepps þess á leit við stefnanda að fá land hans keypt. Með svarbréfi, dags. 14. febrúar 1972, hafnar stefnandi þessari málaleitan, og segir í niðurlagi bréfs hans: „Mikinn hluta landareignar minnar ætla ég mér til eigin afnota. Ég er hins vegar reiðubúinn að ræða við hreppsnefnd Fellahrepps um möguleika á sölu þess hluta landsins, sem ég tel mig ekki þurfa til nota, eftir 5—6 ár. Með bréfi til félagsmálaráðuneytisins, dags. 9. apríl 1972, fór hreppsnefnd Fellahrepps þess á leit við ráðuneytið, að það heimilaði hreppsnefndinni að taka landareign stefnanda eignarnámi skv. heimild í 27. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Í bréfinu til ráðuneytisins rekur hreppsnefndin ofangreind bréfaskipti.

Í bréfi, dags. 20. október 1972, til félagsmálaráðuneytisins segir Zóphanías Pálsson skipulagsstjóri: „Með vísan til bréfs oddvita Fellahrepps, dags. 9 apríl 1972, þar sem hreppsnefnd fer þess á leit með vísan til 27. gr. laga nr. 19/1964 að fá heimild ráðherra til að taka eignarnámi landspildu við norðurenda Lagarfljótsbrúar að stærð um 22 ha, sbr. meðfylgjandi uppdrátt, skal tekið fram, að skipulagsstjórn fjallaði um erindi þetta á fundum sínum 10. júlí og aftur 16. október 1972 og lét þá bóka, að hún væri meðmælt erindinu."

Með bréfi, dags. 13. febrúar 1973, samþykkir félagsmálaráðuneytið að fenginni þessari umsögn, að hreppsnefnd Fellahrepps tæki fyrrgreinda landspildu eignarnámi, að stærð um 22 ha. Í bréfinu er vísað í uppdrátt, sem fylgt hafi umsókninni. Með bréfi 12. janúar 1974 sendir Helgi Gíslason, oddviti Fellahrepps, Agli Sigurgeirssyni, formanni matsnefndar eignarnámsbóta, bréf, þar sem hann segist senda honum ljósrit þeirra bréfa, sem gengið hafi á milli hans og félagsmálaráðuneytisins varðandi eignarnám á landi því í hreppnum, sem þéttbýli sé að rísa á. Eigandi lands þessa sé Halldór Vilhjálmsson. Segir í bréfinu, að um erindi þetta þurfi ekki að fara fleiri orðum, ljósritin skýri það best, hvað við

sé átt. Matsnefndin hefur lagt bréf þetta fram sem beiðni um mat á landinu. Er matsmálið fyrst tekið fyrir þann 18. febrúar 1974, og eru þá mættir auk formanns nefndarinnar Helgi Gíslason, oddviti Fellahrepps, og Halldór Vilhjálmsson, eigandi landsins. Þá er beiðni sú, sem hér er um getið, lögð fram og jafnframt bréfaskipti oddvita Fellahrepps og félagsmálaráðuneytisins og heimild ráðuneytisins til eignarnámsins. Jafnframt er þar lagt fram ljósrit af bréfi hreppsnefndar Fellahrepps til Halldórs Vilhjálmssonar og svarbréf hans frá 14. febrúar 1972. Matsmálið er næst tekið fyrir þann 10. júlí 1974, og er þá lagt fram af hálfu eignarnema bréf, dags. 17. apríl 1974, frá hreppsnefnd Fellahrepps til formanns nefndarinnar. Segir í bréfinu, að hreppsnefndin hafi farið fram á heimild ráðuneytisins til að taka land Halldórs Vilhjálmssonar eignarnámi á þeim forsendum, að það væri eðlileg þróun byggðamála í hreppnum, að hreppsnefndin ásamt skipulagsstjórn ríkisins geti ráðið nokkru um tilhögun framkvæmda í landinu. Þá er vísað til heimildar ráðuneytisins og að beiðni um mat á landinu liggi fyrir hjá formanni nefndarinnar ásamt fleiri gögnum. Síðan óskar hreppsnefndin eftir því, að mati verði hraðað eins og unnt er og telur það nauðsynlegt vegna framkvæmda á landinu. Um frekari rökstuðning fyrir eignarnáminu segir í bréfi þessu: „Landeigandi hefur tregðast við að virða skipulagsuppdrætti þá, er hreppsnefnd og byggingarnefnd ásamt skipulagsstjóra hafa unnið eftir við mannvirkjagerð á landinu, og í nokkrum tilfellum jafnvel neitað um lóðir, svo sem lóð fyrir iðnaðarhús á þeim stað, er uppdráttur segir til um. Nú virðist landeigandi ekki vilja selja leigulóðir nema eftir þeirri tilhögun skipulags, sem hann hefur látið gera, án þess að hafa um það nokkur samráð við skipulagsstjórn."

Þá tjáir hreppsnefndin formanni matsnefndarinnar, að þeir séu í vanda staddir með áframhaldandi mannvirkjagerð á staðnum og fari því fram á, að mati verði hraðað og jafnframt að þeir fái umráðarétt landsins, sbr. 14. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Síðan lýsir hreppsnefndin því áliti sínu, að umrætt land fari ekki fram úr kr. 3.000.000 að verðmæti. Á þessum fundi er mætt af hálfu eignarnámsþola og lögð fram greinargerð, þar sem þess er krafist, að málinu verði vísað frá matsnefndinni. Rökstuðningur fyrir þeirri kröfu er sá, 1) að af hálfu eignarnema hafi ekki verið gerð sú grein fyrir matsbeiðninni, sem fyrir sé mælt í 4. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms, 2) að ákvörðun félagsmálaráðuneytisins um heimild til

eignarnámsins sé ógild. Á fundi matsnefndar 26. maí 1975 er frávísunarkröfu eignarnámsþola hafnað. Þá samþykkir matsnefndin jafnframt með tilvísun til 14. gr. laga nr. 11/1973, að hreppsnefnd Fellahrepps fái umráð nánar tilgreindra lóða. Umboðsmaður eignarnámsþola krafðist þá tryggingar skv. 14. gr. laga nr. 11/1973, og samþykkti matsnefndin, að eignarnemi setti bankatryggingu að fjárhæð kr. 1.500.000 fyrir framkvæmd þessara úrskurða. Þetta hefur verið framkvæmt. Mat á landinu er síðan enn til meðferðar hjá matsnefnd og er ekki lokið.

Stefnandi heldur því fram, að hvorki hreppsnefnd Fellahrepps, skipulagsstjórn né félagsmálaráðuneytið hafi leitað álits hans, áður en eignarnám var heimilað. Í greinargerð fyrir matsnefnd eignarnámsbóta rekur hann þau atriði, sem hann hefði viljað koma að, hefði álits hans verið óskað. Hann kveðst enga vitneskju hafa fengið um eignarnámsheimildina fyrr en heilu ári eftir að hún var veitt, eða í febrúarmánuði 1974. Þá hafi formaður matsnefndar eignarnámsbóta tilkynnt honum framkomna eignarnámsbeiðni.

Þá heldur stefnandi því fram, að við fyrirtekt málsins 26. maí 1975 hafi matsefnið allt í einu verið fært þannig til bókar, að það sé að halda áfram eignarnámsmati á landi Halldórs Vilhjálmssonar, Hlöðum við Lagarfljótsbrú, *ásamt tilheyrandi vatnsréttindum*. Segir hann, að skrifleg beiðni í þessa átt hafi ekki legið fyrir í málinu og af orðum eignarnámsheimildar gefi ekki tilefni til slíkrar útvíkkunar matsefnisins.

Með bréfi, dags. 7. júlí 1975, beindu matsmenn eignarnámsbóta þeirri fyrirspurn til félagsmálaráðuneytisins, hvort skilja ætti eignarnámsheimild ráðuneytisins til Fellahrepps frá 13. febrúar 1973 þannig, að vatnsréttindin væru innifalin í samþykki ráðuneytisins. Í svarbréfi félagsmálaráðuneytisins, dags. 9. júlí 1975, segir, að eignarnámsheimildin taki til allra eignarréttinda á landspildu stefnanda, þar með talin vatnsréttindi. Stefnandi telur, að framangreind eignarnámsheimild, svo sem hún kemur fram í bréfi félagsmálaráðuneytisins til Fellahrepps, dags. 13. febrúar 1973, og skýrð í bréfi sama ráðuneytis til matsnefndar eignarnámsbóta, dags. 9. júlí 1975, sé andstæð lögum og því ógild. Enn fremur telur stefnandi, að meðferð eignarnámsmatsmálsins fyrir matsnefnd eignarnámsbóta á grundvelli framangreindrar eignarnámsheimildar sé andstæð lögum og beri því að ómerkja meðferð málsins.

Stefnandi byggir dómkröfur sínar aðallega á því, að það sé al-

menn regla íslensks réttar, að gefa beri væntanlegum eignarnámsþola kost á að gæta réttar síns, áður en ákvörðun um eignarnám er tekin eða heimild til eignarnáms veitt. Stefnanda hafi ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um beiðni hreppsnefndar Fellahrepps, áður en leyfið var veitt. Þá telur hann fyrirliggjandi eignarnámsheimild of víðtæka, þar sem henni virðist ætlað að taka til vatnsréttinda, einkalóðar stefnanda og annarra lóða, sem búið sé að byggaja á, seldra og leigðra, svo og lóðar, sem stefnandi hafi sérstaklega óskað að halda eftir fyrir sig.

Um dómkröfu 2) segir stefnandi, að af hálfu eignarnema hafi ekki verið gerð sú grein fyrir matsbeiðninni sem fyrir sé mælt í 4. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Eignarnáminu sé ætlað að taka til lóða, sem stefnandi hafi leigt og selt úr landi sínu, þó sé eigendum þessara lóða ekki gefinn kostur á að gæta réttar síns fyrir matsnefnd eignarnámsbóta. Greinargerð hafi ekki verið lögð fram af hálfu eignarnema fyrr en eftir að mál þetta hafi verið þingfest fyrir bæjarþinginu. Þá vanti ýmis gögn frá eignarnema. Þrátt fyrir þessa ágalla sé ekki annað sýnt en matsnefnd eignarnámsbóta ætli að framkvæma mat sitt í einu og öllu eftir kröfum eignarnema. Við meðferð málsins fyrir matsnefndinni hafi ekki verið gætt eðlilegra réttarfarsreglna.

Stefndu hafa andmælt þessum skoðunum stefnanda.

Af hálfu ríkissjóðs er þeim fullyrðingum stefnanda alfarið mótmælt, að samþykki félagsmálaráðuneytisins fyrir eignarnámi Fellahrepps á landspildu við Lagarfljót hafi á nokkurn hátt verið áfátt. Því er haldið fram, að bæði forms- og efnisskilyrða hafi verið gætt í sambandi við samþykkt ráðuneytisins á eignarnámi hreppsins.

Þá er því sérstaklega mótmælt, að nokkur skylda hvíli á ráðuneytinu að leita álits eignarnámsþola. Leitun slíks álits sé hvergi lögboðin. Á það er bent, að það sé alls ekki eignarnámsákvörðun, sem felist í samþykki félagsmálaráðuneytisins, sú ákvörðun hafi fyrst verið tekin í hreppsnefnd Fellahrepps, einhvern tíma eftir að samþykki ráðuneytisins lá fyrir. Þá er á það bent, að leitað hafi verið umsagnar skipulagsstjórnar. Skipulagsstjórn sé allajafna í nánu sambandi við báða aðilja, þ. e. væntanlegan eignarnema og eignarnámsþola, þannig að viðhorf þeirra liggi fyrir, þegar skipulagsstjórn gefi umsögn sína. Afstaða stefnanda hafi þannig legið ljós fyri, þegar ráðuneytið samþykkti eignarnámið.

Þá er því haldið fram, að þau sjónarmið, sem stefnandi rekur í greinargerð sinni fyrir matsnefnd eignarnámsbóta og segist

hafa viljað koma að, hefði álits hans verið leitað, hafi öll verið kunn, er samþykki til eignarnáms var veitt. Reyndar skipti það ekki höfuðmáli, þar sem þau atriði séu þýðingarlaus með öllu og fjarri því að vera þess eðlis, að þau hefðu í nokkru breytt um þá ákvörðun, er tekin var.

Þá er því andmælt, að ákvörðun félagsmálaráðuneytisins sé of víðtæk. Það liggi í augum uppi, að 27. gr. skipulagslaga nái engan veginn tilgangi sínum, ef ekki felist jafnframt í henni heimild til að taka eignarnámi önnur fasteignarréttindi, sem landi eru tengd. Þá er sérstaklega mótmælt þeirri fullyrðingu stefnanda, að óheimilt sé að taka einstakar lóðir innan landareignar eignarnámi. Á það er bent, að fyrir liggi álit skipulagsstjórnar um, að hún telji eignarnám nauðsynlegt og það mat byggist á málavöxtum í heild.

Af hálfu Fellahrepps er því mótmælt, að það eigi að valda ógildingu leyfis félagsmálaráðuneytisins, að álits væntanlegs eignarnámsþola hafi ekki verið leitað. Ekkert sé í skipulagslögum, sem skyldi ráðuneytið til að leita álits væntanlegs eignarnámsþola. Þá vill hreppsnefndin benda á, að stefnanda máls þessa hafi verið fullkunnugt um það, löngu áður en leyfið var gefið út, að hreppsnefndin hafði óskað eftir slíkri eignarnámsheimild.

Þá er á það bent, að beiðni hreppsnefndarinnar til eignarnáms sé byggð á því, að henni sé nauðsynlegt af skipulagsástæðum að láta taka landið eignarnámi til byggingar húsa á landsvæðinu, en ekki sé farið sérstaklega fram á töku vatns- eða veiðiréttinda. Ljóst sé, að ef túlka eigi 27. gr. skipulagslaga skv. skilningi stefnanda, yrði aldrei hægt að beita henni um töku lands, er lægi að vatni eða ám, hversu brýn sem þörf sveitarfélags væri af skipulagsástæðum.

Af hálfu hreppsins er síðan dómkröfu 2) og málsástæðum þeim, sem stefnandi færir fyrir henni, mótmælt sem röngum og í því sambandi vitnað til framlagðrar greinargerðar hreppsnefndarinnar fyrir matsnefndinni.

Stefnandi kom fyrir dóminn þann 3. nóvember sl., og kom þá fram, að hann hafði eignast umdeilt land í kringum 1970 við fráfall frænku sinnar og fósturmóður. Sagði hann, að á árunum þar á eftir hefði oddviti Fellahrepps komið að máli við sig og þá oftast talað í fyrstu persónu og sagt: „Ég tek landið". Hann kvaðst hafa tekið þetta sem hvert annað rabb. Formlega fái hann að vita, að hreppsnefnd hafi áhuga á landinu, með bréfi nefndarinnar 5. janúar 1972, en þar sé farið fram á, að hann láti landið

af hendi. Hann hafi svarað þessu bréfi skriflega 14. febrúar 1972. Það næsta, sem hann frétti um málið, hafi verið um það bil ári seinna, 1974. Þá hafi allt í einu komið bréf frá félagsmálaráðuneytinu um, að eignarnámsheimild hefði verið veitt Fellahreppi. Þetta hafi komið sér mjög á óvart, þar sem áður hafi engar samningaviðræður farið fram milli hans og fyrirsvarsmanna Fellahrepps og ekkert annað en áðurgreind bréfaskipti. Þá hafi honum ekkert tilboð verið gert í landið. Hann var að því spurður, hvort félagsmálaráðuneytið eða starfsmenn þess hefðu haft samband við hann út af þessu máli. Hann kvaðst ekki geta sagt það, hann hefði einu sinni leitað ráða hjá Hjálmari Vilhjálmssyni, þáverandi ráðuneytisstjóra félagsmálaráðnueytisins, og það hafi verið eina viðtalið, sem hann hafi átt við þá í ráðuneytinu.

Vegna misræmis framburðar hans fyrir réttinum og þess, sem segir í stefnu, um, hvenær hann frétti af eignarnáminu, var hann nánar spurður um, hvort rétt væri, að hann hefði fengið að vita um eignarnámsheimildina með bréfi félagsmálaráðuneytisins eða hvort það sé fyrst með bréfi Egils Sigurgeirssonar hæstaréttarlögmanns, að hann fái um það að vita. Stefnandi sagði þá, að það hefði verið fyrst með bréfi hæstaréttarlögmannsins. Hann hafi álitið hann vera boðbera ráðuneytisins.

Helgi Gíslason, oddviti Fellahrepps, hefur einnig komið fyrir dóm. Hann var að því spurður, hvenær áhugi hreppsnefndar hefði vaknað á því að fá land stefnanda í sína eigu. Hann sagði það hafa verið um 1972, að þeim var það ljóst, að nauðsynlegt mundi reynast, að hreppurinn eignaðist landið. Hann sagði þeim hafa orðið það ljóst, þar sem nýorðinn landeigandi, Halldór Vilhjálmsson, hefði ekki samþykkt þau atriði, sem skipulag þeirra heimtaði. Þeir hafi haft skipulagsuppdrátt af svæðinu. Viðræður hafi farið fram um landið, eins og fram komi í bréfi því, sem fram hefur verið lagt, dags. 5. janúar 1972. Halldór sé þar beðinn um landið, en svar hans sé neitandi. Þá sagði oddvitinn, að fyrri eiganda hefði verið sýndur einhver skipulagsuppdráttur af svæðinu og hann hefði verið hlynntur því öllu, sem þá hafði verið gert. Þá kom það fram, að þeir hefðu einnig viljað kaupa þær lóðir, sem Halldór hefur selt, en að þeir hafi ekki sett fram ósk um það við þá, sem þær lóðir eigi nú. Þá var hann að því spurður, hvort þeir hefðu skrifað Halldóri eða öðrum eigendum, áður en þeir fóru fram á heimild til eignarnáms við félagsmálaráðuneytið. Hann svaraði því neitandi. Sagði hann, að eftir að

þeir skrifuðu félagsmálaráðuneytinu og fengu leyfi þess til að taka landið eignarnámi, hefðu þeir ekki talið sig þurfa að skipta sér meir af því. Nánar aðspurður segir hann, að þeir muni ekki hafa tilkynnt stefnanda, a. m. k. ekki skriflega, að þeir mundu leita þess að fá tekið landið eignarnámi, en honum hafi verið það vel ljóst.

Samkvæmt málflutningi aðilja hér fyrir dóminum var álits stefnanda, Halldórs Vilhjálmssonar, ekki leitað, áður en félagsmálaráðuneytið veitti Fellahreppi samþykki sitt skv. 27. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 til eignarnáms landareignar hans o. fl. að Lagarfelli, Fellahreppi.

Skipulagslög bjóða ekki sérstaklega, að álits eignarnámsþola sé leitað, áður en samþykki skv. 27. gr. laganna er veitt. Koma því hér til álita almennar reglur um rétt eignarnámsþola til að koma að sjónarmiðum sínum, áður en slíkt samþykki er veitt. Eignarréttindi eru ein þeirra réttinda, sem sérstaklega eru varin í stjórnarskrá lýðveldisins, og má af því ráða, að stjórnarskrárlöggjafinn hefur talið eignarréttindi til mikilvægustu réttinda. Breyttar þjóðfélagsaðstæður hafa valdið því, að oft þarf að ganga á þennan rétt, og mikilvægi hans hefur ef til vill rýrnað. Það þykir þó ekki breyta því, að hér sem endranær, þegar um er að ræða skerðingu réttinda, sem varin eru í stjórnarskrá, verður að velja þá lagaskýringu, sem tryggir slík réttindi best og kemur helst til móts við þann, sem verður fyrir réttindaskerðingu. Í ýmsum lögum er mælt fyrir um, að stjórnvöld skulu leita álits þolanda, áður en leyfi er veitt. Þau ákvæði, sem í hérgreindu tilviki koma helst til skoðunar, eru ákvæði 144. gr. vatnalaga nr. 15/1923, sem mæla fyrir um skyldu stjórnvalda til þess að gefa eignarnámsþola í þargreindum tilvikum kost á að láta uppi álit sitt, áður en leyfi er veitt. Þessi skylda er það víðfeðm skv. vatnalögum, að orða má, að hún sé almenn regla þeirra laga. Þótt ákvæði 144. gr. vatnalaga eigi hér ekki beint við, þykir óeðlilegt að fara öðruvísi með það álitaefni, sem hér er til umfjöllunar. Að ofangreindu athuguðu þykir rétt að líta svo á, að það sé grundvallarregla íslenskra laga, að stjórnvöld skuli gefa eignarnámsþola kost á að láta uppi athugasemdir sínar, áður en leyfi er veitt, til þess að eign hans sé tekin eignarnámi. Félagsmálaráðuneytið er því ekki talið hafa beitt réttum aðferðum við samþykkt eignarnáms Fellahrepps á eign stefnanda. Af því leiðir, að samþykki ráðuneytisins er ógilt.

Ráðuneytið þykir ekki hafa sannað, að niðurstaða þess gæti

ekki hafa orðið önnur, t. d. um víðfeðmi eignarnámsins, hefði stefnanda gefist kostur á að koma að sjónarmiðum sínum. Kemur því ekki til álita, hvort slík sönnun hefði breytt þessari niðurstöðu. Varakrafa stefnda ríkissjóðs kemur af sömu ástæðum ekki til álita. Þegar af þessari niðurstöðu leiðir, að dæma ber ómerka meðferð matsmálsins: Fellahreppur gegn Halldóri Vilhjálmssyni fyrir matsnefnd eignarnámsbóta, þar sem hún styðst ekki, sbr. ofanskráð, við fullgilda eignarnámsheimild.

Rétt er þó að taka fram, að matsbeiðni Fellahrepps fullnægir engan veginn reglum 4. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Af því virðist m. a. hafa leitt, að ákvæðum 5. gr. sömu laga varðandi aðra eignarnámsþola en stefnanda hefur ekki verið fullnægt.

Niðurstaða máls þessa verður því sú, að kröfur stefnanda eru teknar til greina. Samkvæmt þeirri niðurstöðu þykir rétt, að stefndu greiði stefnanda in solidum kr. 400.000 í málskostnað.

Dómarinn lætur þess getið, að eins og mál þetta er vaxið og málflutningi er háttað, telji hann ekki hafi verið þörf vettvangsgöngu. Þá telur dómarinn, að réttara hefði verið að stefna félagsmálaráðuneytinu vegna þess sjálfs, en ekki vegna ríkissjóðs. Þar sem ráðuneytinu er þó stefnt, þykir þetta hér ekki eiga að valda stefnanda óhagræði.

Hrafn Bragason borgardómari kvað upp dóm þennan.

Dómsorð:

1) Ógilt er samþykki félagsmálaráðuneytisins til Fellahrepps til eignarnáms landareignar stefnanda, Halldórs Vilhjálmssonar, að Lagarfelli í Fellahreppi, Norður-Múlasýslu, ásamt tilheyrandi vatnsréttindum.

2) Meðferð matsmálsins: Fellahreppur, Norður-Múlasýslu, gegn Halldóri Vilhjálmssyni fyrir matsnefnd eignarnámsbóta skal ómerk.

3) Stefndu, ríkissjóður og Fellahreppur, greiði in solidum stefnanda, Halldóri Vilhjálmssyni, kr. 400.000 í málskostnað, allt innan 15 daga frá lögbirtingu dóms þessa að telja að viðlagðri aðför að lögum.