

Fimmtudaginn 17. desember 1998.

Nr. 187/1998.

Íslenska ríkið

(Jón G. Tómasson hrl.,

Sveinn A. Sveinsson hdl.)

gegn

sameinuðu sveitarfélagi

Eskifjarðarkaupstaðar

Neskaupstaðar og

Reyðarfjarðarhrepps

(Ragnar Aðalsteinsson hrl.,

Erlendur Gíslason hdl.)

Stjórnvaldsúrskurður. Sveitarstjórn. Byggingarmál.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Garðar Gíslason, Arnljótur Björnsson, Haraldur Henrysson, Hrafn Bragason og Markús Sigurbjörnsson.

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 5. maí 1998. Krefst hann sýknu af öllum kröfum stefnda og málskostnaðar úr hans hendi í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Sameining sveitarfélaganna Eskifjarðarkaupstaðar, Neskaupstaðar og Reyðarfjarðarhrepps í eitt sveitarfélag tók gildi 7. júní 1998, sbr. auglýsingu félagsmálaráðuneytisins nr. 61/1998, sem gefin var út samkvæmt 112. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Hefur hið sameinaða sveitarfélag tekið við réttindum og skyldum Reyðarfjarðarhrepps og gerst aðili að máli þessu.

Eins og fram kemur í héraðsdómi, liðu rúm fimm ár, frá því að kæra áfrýjanda á ákvörðun byggingarnefndar Reyðarfjarðarhrepps barst umhverfisráðuneytinu, þar til úrskurður þess var kveðinn upp. Var þetta óhæfilegur dráttur á meðferð málsins, sem ekki hefur verið réttlættur. Við mat á réttmæti kröfu stefnda um ógildingu úrskurðarins skiptir þó mestu, að niðurstaða hans byggðist að verulegu leyti á staðhæfingu áfrýjanda, sem ekki hafði verið sannreynnd, svo sem fram kemur í héraðsdómi. Eins og málið lá fyrir, var fullt

tilefni fyrir ráðuneytið til að afla frekari skýringa og sjónarmiða frá báðum aðilum málsins um þessa staðhæfingu, sem laut að því, að legið hefði ljóst fyrir allt frá kaupum áfrýjanda á jörðinni Sómastöðum árið 1982, að íbúðarhús á henni yrði rífið. Sem fyrr segir, var á þessu byggt sem óumdeildri staðreynd. Varð þetta meðal annars til þess, að í úrskurðinum var að mjög litlu leyti tekin rökstudd afstaða til þeirra sjónarmiða, sem stefndi hafði sett fram. Engin afstaða var heldur tekin til umsagna, sem ráðuneytinu höfðu borist frá Skipulagi ríkisins og Húsfriðunarnefnd. Þegar af þessum ástæðum er óhjákvæmilegt að fella úrskurðinn úr gildi. Verður hinn áfrýjaði dómur því staðfestur.

Rétt þykir að dæma áfrýjanda til greiðslu málskostnaðar, eins og í dómsorði segir.

D ó m s o r ð :

Hinn áfrýjaði dómur á að vera óraskaður.

Áfrýjandi, íslenska ríkið, greiði stefnda, sameinuðu sveitarfélagi Eskifjarðarkaupstaðar, Neskaupstaðar og Reyðarfjarðarhrepps, 200.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 9. febrúar 1998.

I.

Mál þetta, sem tekið var til dóms að loknum munnlegum málflutningi 20. janúar 1998, er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur með stefnu, birtri 26. maí 1997. Málið var þingfest 29. maí 1997.

Stefnandi er Reyðarfjarðarhreppur, kt. 530269-7019, Búðareyri 7, Reyðarfirði.

Stefndi er íslenska ríkið, en fyrir þess hönd er stefnt Guðmundi Bjarnasyni umhverfisráðherra, kt. 091044-7819, Árgötu 8, Húsavík, og Friðriki Sophussyni fjármálaráðherra, kt. 181043-4669, Bjarkargötu 10, Reykjavík.

Dómkröfur stefnanda eru þær, að dæmt verði, að ógildur sé úrskurður umhverfisráðherra frá 2. febrúar 1996, þess efnis, að ákvörðun byggingarnefndar Reyðarfjarðarhrepps frá 29. október 1990 um að synja fjármálaráðuneytinu um leyfi til að rífa íbúðarhúsið að Sómastöðum sé úr gildi felld. Þess er jafnframt krafist, að viðurkennt verði, að fjármálaráðuneytinu sé ekki heimilt að rífa íbúðarhúsið að Sómastöðum á grundvelli fyrrgreinds úrskurðar. Stefnandi krefst einnig málskostnaðar í samræmi við hagsmuni

málsins, vinnu málflytjanda og annan kostnað af málinu auk virðisauka-skatts samkvæmt fram lögðum málskostnaðarreikningi.

Dómkröfur stefnda eru þær, að stefndi verði sýknaður af kröfum stefnanda og þeim tildæmdur málskostnaður úr hendi hans að mati réttarins.

II.

Málsatvik.

Árið 1982 keypti fjármálaráðherra f. h. ríkisins kristfjárjarðirnar Sóma- staði, Sómostaðagerði og Framnes í Reyðarfjarðarhreppi og síðar sama ár m. a. íbúðarhús og önnur mannvirki á jörðinni Sómostöðum. Keypti fjármálaráðuneytið jarðirnar vegna fyrirhugaðs iðjuvers, sem til stóð að reisa á landi jarðanna. Á jörðinni Sómostöðum stendur íbúðarhús, sem reist var árið 1950, og gamalt steinhlaðið hús, reist árið 1875 og er í eigu Þjóðminja- safns Íslands. Allt til ársins 1989 leigði fjármálaráðuneytið út land Sóma- staða og gripahús á jörðinni. Skyldu leigutakar rækta jörðina og annast allt venjulegt viðhald, svo sem girðinga og útihúsa. Auk þess skyldu þeir annast eftirlit og umhirðu með öllum mannvirkjum á jörðinni, þ. á m. íbúðarhúsum, sem ekki voru seld á leigu.

Með bréfi fjármálaráðuneytisins til byggingarnefndar stefnanda, dags. 26. september 1990, óskaði ráðuneytið eftir heimild til þess að rífa yngra íbúðarhúsið að Sómostöðum. Fjallaði hreppsráð stefnanda um beiðnina á fundi sínum og samþykkti að hafna henni og krefjast þess, að ráðuneytið sinni þegar eðlilegu viðhaldi hússins, en ella yrði það framkvæmt á kostnað eiganda. Tilkynnti hreppsráð byggingarnefnd stefnanda þessa afstöðu sína með bréfi, dags. 24. október 1990. Með bréfi stefnanda, dags. 5. nóvember 1990, var fjármálaráðuneytinu tilkynnt, að byggingarnefnd hefði á fundi sínum 29. október 1990 bókað, að nefndinni hefðu ekki þótt það næg rök fyrir niðurrífi húsa, að sleppt væri eðlilegu viðhaldi þeirra. Húsið að Sómostöðum væri ekki í svo slæmu ástandi, að það réttlætti niðurrif þess. Hafnaði byggingarnefnd því eindregið beiðni ráðuneytisins og krafðist þess, að eðlilegt viðhald færi fram innan eins árs.

Með bréfi, dags. 28. janúar 1991, skaut fjármálaráðuneytið til umhverfisráðherra þeirri ákvörðun byggingarnefndar stefnanda að hafna beiðni um að láta rífa „gamalt, illa farið og óíbúðarhæft hús að Sómostöðum“. Tekið var fram í bréfinu, að vegna ástands hússins hefði fjármálaráðuneytið ekki haft annað en útgjöld vegna þess, frá því að kaup voru gerð árið 1982.

Með bréfi, dagsettu 31. janúar 1991, óskaði umhverfisráðuneytið umsagnar stefnanda um málið. Í umsögn stefnanda, sem send var umhverfisráðuneytinu með bréfi, dags. 18. febrúar 1991, segir svo orðrétt:

„Að mati byggingarnefndar eru fyrir hendi þrjár meginforsendur, sem gera, að hún sér ekki ástæðu til að veita umbedið leyfi til niðurrifs.

1. Stór hluti byggðar í hreppnum austan þorpsins er við það að leggjast í eyði og því mikilvægt, að ekki verði rasað um ráð fram með því að rífa þau fáu hús, sem eftir eru, ef hægt er að bjarga þeim. Íbúðarhúsið að Sómastöðum er sterkur þáttur í umhverfi sveitarinnar, þar sem það stendur í kvosinni austan við klappirnar. Á jörðinni stendur einnig eldra íbúðarhús, sem nú er í eigu Þjóðminjasafnsins. Það hús er mjög lítið og nyti sín því illa eitt sér.
2. Húsnæðisskortur er á Reyðarfirði og því full ástæða til að nýta allt það húsnæði, sem kostur er á. Byggingarnefnd telur umrætt hús ekki vera í það slæmu ástandi, að nein vandkvæði séu á að koma því í íbúðarhæft ástand.
3. Byggingarnefnd telur það ekki gott fordæmi að veita leyfi til að rífa hús á þeirri forsendu einni, að viðhaldi þess hafi ekki verið sinnt.

Að lokum vill nefndin benda á, að Reyðarfjarðarhreppur bauðst á sínum tíma til að kaupa húsið ásamt einhverri lóð umhverfis það, en að því boði var hafnað. Ekki er vitað annað en þessi áhugi sé enn hjá sveitarstjórn.“

Umhverfisráðuneytið sendi Skipulagi ríkisins erindi þetta til umsagnar, svo sem lögskylt er, en Skipulag ríkisins aflaði umsagnar frá Húsfriðunarnefnd ríkisins. Í umsögnum Húsfriðunarnefndar, dags. 29. maí 1991, og Skipulags ríkisins, dags. 6. júní 1991, var lagst gegn niðurrifi íbúðarhússins að Sómastöðum, m. a. með skírskotun til þeirra raka, sem stefnandi hafði fært fram.

Þá sendi umhverfisráðuneytið fjármálaráðuneytinu bréf, dags. 28. júní 1991, og spurði fyrir um það með vísan til framangreindra umsagna, hvort ekki kæmi til greina að reyna að leysa málið þannig, að hreppnum yrði selt umrætt hús, eins og bent væri á í umsögn sveitarstjórnar. Í kjölfarið fóru bréf á milli stefnanda og fjármálaráðuneytisins um hugsanleg kaup stefnanda á jörðunum Sómastöðum, Sómastaðagerði og Framnesi, og lagði fjármálaráðuneytið til, að matsmenn yrðu fengnir til að gera tillögu um sanngjarnt söluverð. Iðnaðarráðuneytið lagðist hins vegar gegn sölu jarðanna með bréfi, dags. 23. desember 1991, og varð ekki af samningum.

Fjármálaráðuneytið lét nú rífa útihús á Sómastöðum, og var því mótmælt með bréfi byggingarfulltrúa til Fasteigna ríkissjóðs, dags. 21. október 1991. Tekið var fram í bréfinu, að byggingarnefnd stefnanda vænti þess, að slíkt endurtæki sig ekki. Þá sendi stefnandi Fasteignum ríkissjóðs bréf, dags. 23. mars 1993, og benti á lagaskyldu fjármálaráðuneytis til að halda við húsinu að Sómastöðum. Skorað var á ráðuneytið að sjá til þess, að viðhaldi hússins yrði sinnt þegar í stað og húsinu komið í eðlilegt ástand ekki síðar en 31. ágúst 1993, en að öðrum kosti myndi stefnandi beita ákvæðum 36. gr. bygg-

ingarlaga. Stefnandi sendi síðan Fasteignum ríkissjóðs annað bréf, dags. 13. desember 1993, og tók þar fram, að hreppsnefnd stefnanda hefði ákveðið að beita fjármálaráðuneytið dagsektum frá og með 15. janúar 1994. Fjármálaráðuneytið skrifaði stefnanda 7. janúar 1994 og taldi beitingu dagsekta á grundvelli 36. gr. byggingarlaga með öllu fráleita, meðan úrskurður umhverfisráðherra lægi ekki fyrir um rétt fjármálaráðuneytis til að láta rífa umrætt hús. Samdægurs skrifaði fjármálaráðuneytið umhverfisráðuneytinu og fór þess á leit, að úrskurður gengi í málinu hið fyrsta.

Umhverfisráðuneytið óskaði eftir nýjum umsögnum frá umsagnaraðilum með bréfum, dagsettum 17. júlí 1995. Byggingarnefnd stefnanda sendi ráðuneytinu þá nýja umsögn, dags. 16. október 1995. Í henni kom fram, að afstaða nefndarinnar samkvæmt bréfi til umhverfisráðuneytisins, dags. 18. febrúar 1991, væri óbreytt. Gagnrýndi nefndin mjög framgöngu fjármálaráðuneytisins í málinu og taldi, að húsið hefði látið mjög á sjá vegna vanhírðu á þeim tæpu fimm árum, sem liðin væru, síðan málið var til afgreiðslu. Tók nefndin fram, að stefnandi væri nú tilbúinn að taka húsið á leigu í óákveðinn tíma til framleigu eftir samkomulagi, og bauðst til að sjá um viðhald hússins á leigutímanum gegn því, að Fasteignir ríkissjóðs kæmu húsinu í leiguhæft ástand.

Að beiðni umhverfisráðuneytisins gaf Skipulagsstjórn ríkisins (sic). Skipulagsstjórn sendi umhverfisráðuneytinu að nýju álit sitt á kærðri synjun með bréfi, dagsettu 3. ágúst 1995. Kom þar fram, að á fundi skipulagsstjórnar hafði verið samþykkt að vísa til fyrri umsagnar um kæruna, enda væri skipulagsstjórn ekki kunnugt um, að nokkuð nýtt hefði komið fram í málinu.

Umhverfisráðherra kvað upp úrskurð sinn í málinu 2. febrúar 1996, og var ákvörðun byggingarnefndar Reyðarfjarðarhrepps frá 29. október 1990 um að synja fjármálaráðuneytinu um leyfi til að rífa íbúðarhúsið að Sómastöðum felld úr gildi. Helstu forsendur ráðuneytisins fyrir niðurstöðunni voru eftirfarandi:

„Pegar fjármálaráðuneytið festi kaup á jörðinni Sómastöðum, sbr. kaupsamning, dags. 29. 3. 1982, lá ljóst fyrir, hver tilgangurinn var með kaupunum, en þau voru gerð vegna fyrirhugaðs iðjuvers, og stóð aldrei annað til í tengslum við byggingu þess en rífa íbúðarhúsið á jörðinni. Þetta mátti sveitarstjórn vera ljóst, þegar hún hafnaði forkaupsrétti að nefndri jörð. Þegar kaupin voru gerð, lá ljóst fyrir, að mannvirkjum á jörðinni yrði ekki haldið við, vegna þess að til stóð að rífa þau. Atvikin hafa hins vegar hagað því svo, að ekkert hefur enn orðið úr áformum um að reisa iðjuver á jörðinni.

Þær þrjár meginforsendur, sem byggingarnefnd Reyðarfjarðarhrepps telur mæla gegn því, að umbeðið leyfi verði veitt, eiga að mati ráðuneytisins ekki við af eftirfarandi ástæðum: Þegar í upphafi lá ljóst fyrir, að húsinu yrði ekki haldið við, á forsendum, sem áður eru nefndar, enda sá ekki tilgangur með kaupunum. Ekki verður á það fallist, að eigendur íbúðarhúsa skuli hljóta mismunandi afgreiðslu gagnvart beiðni um niðurrif eftir því, hvort byggð er að fara í eyði eða ekki. Það eru ekki haldbær rök, að hús-næðisskortur í Reyðarfjarðarhreppi eigi að standa gegn leyfi til niðurrifs, þegar af þeirri ástæðu, að húsið var keypt í þeim tilgangi að rífa það og sveitarfélagið sá ekki ástæðu til að neyta forkaupsréttar, sem hefði verið eðlilegt, ef sveitarfélagið hefði talið, að hamla ætti gegn hús-næðisskortri með þeim hætti. Þótt ekkert hafi orðið úr upphaflegum áformum um að reisa iðjuver á jörðinni, telur ráðuneytið með hliðsjón af framangreindu, að ekki standi efni til að synja fjármálaráðuneytinu um leyfi til að rífa húsið, en lóðin, sem það stendur á, er í eigu ríkisins og er enn fyrirhuguð undir iðjuver.“

Í bréfi til stefnanda, dagsettu sama dag, baðst ráðuneytið velvirðingar á þeim drætti, sem orðið hefði á að úrskurða í málinu, og kvað hann stafa af því, að ráðuneytið hefði reynt að leiða málið til lykta með fyrrgreindu bréfi til fjármálaráðuneytisins, án þess að til úrskurðar þyrfti að koma.

Með bréfi, dagsettu 7. febrúar 1996, sendi fjármálaráðuneytið Fasteignum ríkissjóðs ljósrít af úrskurði umhverfisráðherra og fól stofnuninni „endanlega afgreiðslu málsins“. Með bréfi, dagsettu 2. maí 1996, tilkynnti byggingarfulltrúi stefnanda fjármálaráðuneytinu, að framkvæmdir við niðurrif íbúðarhússins og geymsluhúss á jörðinni Sómastöðum hefðu verið stöðvaðar, þar sem til stæði að fjalla um málið í sveitarstjórn stefnanda. Samkomulag náðist um, að til frekari aðgerða um niðurrif eða endurbætur skyldi ekki koma, á meðan leitað væri niðurstöðu dómstóla.

III.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi kveður Reyðarfjarðarhrepp lítið sveitarfélag, með um 700 íbúa. Aldagömul byggð utan skipulagðra þéttbýlissvæða í hreppnum hafi verið að minnka undanfarna áratugi þrátt fyrir hús-næðisskort í hreppnum. Jarðir hafi lagst í eyði og íbúðarhús skemmst eða verið rifin. Sveitarstjórn hafi reynt að sporna við þessu og m. a. reynt að efla atvinnulíf og byggð í hreppnum með áformum um að reisa þar iðjuver.

Stefnandi kveður umhverfisráðuneytið hafa fellt úr gildi ákvörðun byggingarnefndar stefnanda, sem reist hafi verið á þessum forsendum, án þess

að vísa til settra laga eða annarra réttarheimilda. Litið hafi verið fram hjá því í úrskurðinum, að ef talið hefði verið óhjákvæmilegt vegna fyrirhugaðs iðjuvers að rífa húsið, þegar fjármálaráðuneytið keypti það, sem stefnandi mótmælir sem röngu, hefði verið þýðingarlaust að neyta forkaupsréttar á því til að hamla gegn húsnæðisskorti. Ef hins vegar hefði ekki verið talið óhjákvæmilegt að rífa húsið, þegar ráðuneytið keypti það, hefði engin ástæða verið til að neyta forkaupsréttar til að hamla gegn húsnæðisskorti. Stefnandi bendir á, að hvergi hafi komið fram í kaupsamningum eða afsölum, að rífa hafi átt húsið. Þá hafi fjármálaráðuneytið engin áform sýnt í þá átt að rífa húsið fyrr en sjö árum eftir, að það keypti húsið. Sanni það, að ekki hafi verið ætlun fjármálaráðuneytisins frá upphafi að rífa íbúðarhúsið, og verði því að leita annarra skýringa á vanrækslu ráðuneytisins á lögskyldu viðhaldi hússins.

Í úrskurðinum hafi verið litið fram hjá þeirri veigamiklu forsendu sveitarstjórnar stefnanda, að iðjuver nálægt Sómastöðum myndi efla atvinnulíf í hreppnum. Fimmtán árum síðar séu engin áþreifanleg áform uppi um að reisa þar iðjuver og ólíklegt, að það verði gert í bráð. Stefnandi hafi oft boðist til að kaupa eða leigja húsið af fjármálaráðuneytinu, eftir að þetta hafi orðið ljóst, enda eftirspurn eftir því mikil. Ekki verði séð, að neinu máli skipti, að lóðin sé enn fyrirhuguð undir iðjuver.

Stefnandi heldur því fram, að framangreindur úrskurður umhverfisráðherra standist ekki þær form- og efniskröfur, sem gera verði til slíks úrskurðar að lögum, og beri því að ógilda hann, þannig, að sú ákvörðun, sem hann felldi úr gildi, standi óhöguð.

Um formhlið.

Stefnandi styður ógildingarkröfuna m. a. við það, að úrskurðurinn sé kveðinn upp of seint. Samkvæmt 8. mgr. 8. gr. þágildandi byggingarlaga nr. 54/1978 hafi fjármálaráðuneytinu borið að kæra ákvörðun byggingarnefndar stefnanda til umhverfisráðherra innan þriggja mánaða, frá því að því varð kunnugt um hana, og umhverfisráðherra hafi borið að kveða upp úrskurð sinn innan þriggja mánaða frá kæru. Úrskurðurinn hafi hins vegar ekki verið kveðinn upp fyrr en rúmum fimm árum eftir dagsetningu kærunnar og hálfu fimmta ári eftir, að umhverfisráðuneytið reyndi að leiða málið til lykta með bréfi til fjármálaráðuneytisins. Krefst stefnandi þess, að úrskurðurinn verði ógiltur af þeim sökum, og telur tímafresti byggingarlaga marklausa, ef komist verður að annarri niðurstöðu.

Stefnandi miðar jafnframt við það, að kærumeðferð hafi lokið með bréfi umhverfisráðuneytisins til fjármálaráðuneytisins, dags. 28. júní 1991, tæpum

þremur mánuðum eftir að frestur umhverfisráðherra til að kveða upp úrskurð í málinu rann út, og viðbrögðum fjármálaráðuneytisins í kjölfar þess. Stefnandi telur það hafa verið ætlun umhverfisráðherra að reyna að leiða málið til lykta með bréfinu, og komi það skýrt fram af efni þess. Hefði fjármálaráðuneytið viljað halda kærumeðferð áfram, hefði því borið annaðhvort að reyna þegar að leiða málið til lykta samkvæmt tillögum umhverfisráðherra eða tilkynna umhverfisráðherra um hæl, að það féllist ekki á tillögur hans, og biðja hann í ljósi þess að halda kærumeðferðinni áfram. Þar sem fjármálaráðuneytið hafi hvorugt gert í mörg ár, hafi það sýnt af sér verulegt tómlæti, sem leiða eigi til þess, að kærumeðferðinni teljist hafa lokið með þessum hætti. Umhverfisráðherra hafi verið óheimilt að taka málið upp aftur rúmum fjórum árum eftir, að bréfið hafi verið sent fjármálaráðuneytinu, og leiða það til lykta rúmu hálfu ári síðar.

Ógildingarkröfu sína reisir stefnandi einnig á því, að við meðferð kærumálsins hafi umhverfisráðuneytið brotið gegn rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar. Stefnandi telur, að ef umhverfisráðuneytið hefði rannsakað málið sem skyldi, hefði ekki verið byggt á því, að fjármálaráðuneytið hefði keypt húsið til að rífa það. Engin gögn liggi fyrir, sem sanni þessa fullyrðingu í úrskurðinum. Hafi slík gögn verið til, hafi stefnanda a. m. k. ekki verið kynnt þau og það því brot á andmælarétti stefnanda, sem varði ógildingu. Hegðun fjármálaráðuneytisins, eftir að það eignaðist húsið, bendi ekki til, að þetta sé rétt. Þótt þetta hefði verið rétt, hefði komið í ljós við eðlilega rannsókn málsins, að brostnar forsendur voru fyrir þessum þætti kaupanna, þar sem ekki varð úr fyrirhuguðum áformum um iðjuver. Telur stefnandi, að þessi vanræksla á eðlilegri rannsókn og könnun málsins varði ógildingu úrskurðarins.

Stefnandi telur umhverfisráðherra hafa verið vanhæfan til að kveða upp úrskurðinn. Umhverfisráðherra og umhverfisráðuneytið séu beinir hagsmunagæsluaðilar íslenska ríkisins, og sé hvorki rétt né eðlilegt, að ráðherrann eða ráðuneytið leggi endanlegt mat á ágreiningsefni, sem ríkið sjálft eigi aðild að undir öðru nafni. Auk þess tengist umhverfisráðherra fjármálaráðherra sterkum stjórnsmálalegum böndum, sérstaklega vegna ríkisstjórnarsamstarfs, og sé þegar af þeim sökum vanhæfur til að kveða upp úrskurð um málefni fjármálaráðuneytisins. Sjáist hættan á því, að slík persónuleg tengsl hafi áhrif á gang mála, best af stefnubreytingu umhverfisráðuneytisins í málinu, eftir að nýr pólitískur yfirmaður þess tók við um sumarið 1995. Ekki hafi liðið nema rúmur mánuður frá þeim tíma, að hann tók við ráðherrastól, þar til málið hafi verið tekið upp að nýju. Umhverfisráðherra hafi svo úrskurðað fjármálaráðuneytinu í vil nokkrum mánuðum

síðar í andstöðu við umsagnir lögskipaðra álitsgjafa umhverfisráðuneytisins. Stefnandi telur, að skipa hefði átt sérstakan seturáðherra til að fara með kærumálið eða líta á afgreiðslu sveitarfélagsins sem endanlega, þar sem kærumeðferð væri ekki eðlileg.

Um efnislega annmarka.

Ógildingarkröfu sína styður stefnandi enn fremur því, að úrskurður umhverfisráðherra sé efnislega ólögmætur. Hann eigi sér ekki stoð í lögum, heldur sé í andstöðu við þau og reistur á ólögmætum sjónarmiðum.

Stefnandi telur, að ákvörðun byggingarnefndar hafi á allan hátt verið lögmæt. Bendir stefnandi á, að sveitarfélag njóti stjórnarskrárverndaðs sjálfstæðis um málefni sín samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveði á um, að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum, eftir því sem lög ákveði. Umhverfisráðuneytinu hafi ekki verið heimilt að fella úr gildi hina kærðu ákvörðun, nema ranglega hefði verið staðið að henni formlega samkvæmt lögum eða hún ætti sér ekki stoð í lögum, væri í andstöðu við þau eða reist á ólögmætum sjónarmiðum. Ekkert þessara atriða hafi átt við. Umhverfisráðherra f. h. ríkisins hafi ekki verið heimilt að endurskoða lögmætt, frjálst mat sveitarfélagsins, sérstaklega ekki þar sem ríkið sjálft hafi verið aðili að málinu.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. þágildandi byggingarlaga hafi verið óheimilt að rífa hús nema að fengnu leyfi byggingarnefndar viðkomandi sveitarfélags. Ljóst sé, að við ákvörðun um leyfi verði nefndin að hafa í huga ýmis lögmæt sjónarmið, sem tengjast málefnum sveitarfélagsins. Í 2. mgr. 9. gr. laganna sé tekið fram, að niðurrif húsa skuli vera í samræmi við staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag. Samkvæmt 4. gr. þágildandi skipulagslaga nr. 19/1964 hafi skipulagsskylda verið lögð á sveitarfélög og náð til lögbýla. Sveitarstjórn hafi einnig haft ýmsar valdheimildir samkvæmt VI. kafla laganna. Samkvæmt þessu hafi sveitarstjórn ótvíræða lögsögu og valdheimildir í sambandi við skipulag bygginga í sveitarfélaginu. Sams konar lögsögu og valdheimildir hafi sveitarfélagið skv. 2. mgr. 6. gr., sbr. 1. gr., jarðalaga nr. 65/1976.

Stefnandi vísar jafnframt til þess, að í 3. mgr. 9. gr. byggingarlaga skuli við niðurrif húsa gæta ákvæða V. kafla þjóðminjalaga nr. 88/1989 um friðun húsa og annarra mannvirkja. Fyrir liggi álit Húsfriðunarnefndar ríkisins, sem gangi gegn úrskurði ráðuneytisins. Bent er á, að Húsfriðunarnefnd hafi valdheimildir til að skyndifriða hús við slíkar aðstæður, samanber 38. gr. þjóðminjalaga. Þau minjaverndarsjónarmið, sem lágu að baki hinni kærðu ákvörðun, hafi því tvímælalaust verið lögmæt.

Hin kærða ákvörðun byggingarnefndar stefnanda hafi stafað af ástandi hússins, húsnæðisskorti í sveitarfélaginu, byggðasjónarmiðum, umhverfissjónarmiðum og minjaverndarsjónarmiðum, en auk þess hafi verið skírskotað til þess, að það gæfi ekki gott fordæmi að veita leyfi til að rífa hús á þeirri forsendu einni, að lögskyldu viðhaldi þess hafi ekki verið sinnt, en ekki hafi verið miðað við önnur sjónarmið í leyfisumsókn fjármálaráðuneytisins um niðurrif hússins. Samkvæmt þessum lögmætu sjónarmiðum hafi byggingarnefnd farið, þegar hún mat þessa tilteknu leyfisumsókn.

Stefnandi bendir enn fremur á, að lögskipaðir álitsgjafar umhverfissráðuneytisins, þ. e. Skipulagssjórn ríkisins og Húsfriðunarnefnd ríkisins, hafi staðfest réttmæti sjónarmiða stefnanda. Fjármálaráðuneytið hafi sjálft í bréfi til umhverfissráðuneytisins, dags. 28. janúar 1991, staðfest, að mikil eftirspurn væri eftir því íbúðarhúsi, sem það sótti um leyfi til að rífa. Þá hafi stefnandi boðist til að kaupa húsið af ráðuneytinu og síðar til að leigja það og framleigja. Hafi því ekkert mælt gegn því, að ráðuneytið gæti unað við mat sveitarfélagsins.

Stefnandi vísar til þess, að fjármálaráðuneytið hafi ekki sýnt fram á, að það yrði óhjákvæmilega fyrir fjárhagslegu tjóni vegna hinnar kærðu ákvörðunar, en jafnvel þótt svo hefði verið, gat það ekki haft áhrif á gildi ákvörðunar byggingarnefndarinnar, heldur hefði átt að taka það mál upp á öðrum vettvangi.

Stefnandi kveðst hvorki beint né óbeint hafa samþykkt, að íbúðarhúsið á jörðinni Sómastöðum yrði rífið. Skírskotar stefnandi til þess, að þegar fjármálaráðuneytið keypti jörðina, hefði það ekki verið ætlun þess að rífa íbúðarhúsið, og þótt svo hefði verið, hefði stefnanda hvorki verið það ljóst né mátt vera það ljóst. Ekkert komi fram í kaupsamningum og afsölum um jörðina um, að ráðuneytið hafi áformað að rífa íbúðarhúsið. Ekki lá fyrir, að það væri nauðsynlegt vegna fyrirhugaðs iðjuvers, sem ekkert varð úr, en dæmi séu um, að hús hafi verið notuð áfram á jörðum, sem keyptar hafi verið vegna stóriðju, t. d. í Straumsvík. Ráðuneytið hafi engin áform sýnt í þá átt að rífa húsið fyrr en sjö árum eftir, að það keypti það, heldur miklu fremur lagt þá skyldu á leigutaka Sómastaða að halda húsinu við. Hafnar stefnandi því öldungis þeirri meginforsendu úrskurðar umhverfissráðherra, að stefnandi hafi beint eða óbeint samþykkt niðurrif íbúðarhússins á sínum tíma. Verði ekki fallist á þetta af dóminum, telur stefnandi, að forsenda fyrir slíku samþykki sé algerlega brostin, þar sem ekki hafi orðið úr fyrirhuguðu iðjuveri, sem átt hafi að efla atvinnulíf í hreppnum. Þá hafi það ekki rýrt rétt stefnanda á nokkurn hátt að falla frá forkaupsrétti á jörðinni.

Viðurkenningarkröfu sína kveður stefnandi reista á sömu sjónarmiðum og ógildingarkröfuna. Verði úrskurður umhverfisráðherra ógiltur, hyggur stefnandi, að af því leiði, að fjármálaráðuneytinu sé ekki heimilt að rífa íbúðarhúsið að Sómastöðum á grundvelli úrskurðarins.

Stefnandi kveður aðild umhverfisráðherra f. h. íslenska ríkisins stafa af því, að hann hafi kveðið upp þann úrskurð, sem krafist sé ógildingar á.

IV.

Málsástæður og lagarök stefnda.

Stefndi kveður jörðina Sómastaði hafa verið keypta vegna fyrirhugaðs iðjuvers á Reyðarfirði. Þegar af þeirri ástæðu hafi verið ákveðið, að mannvirki á jörðinni yrðu fjarlægð og því ekki eytt fé í viðhald þeirra.

Því er haldið fram, að fjármálaráðuneytið hafi talið synjun byggingarnefndar um niðurrif íbúðarhúss á jörðinni óviðunandi og vísað ágreiningnum til úrskurðar umhverfisráðherra með vísan til 8. mgr. 8. gr. þágildandi byggingarlaga nr. 54/1978.

Stefndi mótmælir þeirri málsástæðu, að ógilda beri úrskurð umhverfisráðuneytisins sökum þess, að hann hafi verið kveðinn upp of seint. Þrátt fyrir það að meðferð máls hafi tekið lengri tíma en ráð sé fyrir gert að jafnaði, standi engin lagarök til þess, að það valdi ógildi úrskurðar. Í þessu sambandi bendir stefndi á, að sú ákvörðun ráðuneytisins árið 1990 að fresta uppkvaðningu úrskurðar hafi verið á því reist, að stefnandi hafði óbeint lýst vilja sínum til kaupa á íbúðarhúsinu.

Af hálfu stefnda er þeirri málsástæðu einnig mótmælt, að ógilda beri úrskurðinn, þar sem rannsóknarregla stjórnssýslulaga hafi verið brotin. Í bréfi fjármálaráðuneytis til byggingarnefndar Reyðarfjarðarhrepps frá 26. september 1990 komi fram, að þegar við kaup jarðarinnar Sómastaða hafi verið ákveðið að rífa umrætt húsnæði. Þessari fullyrðingu hafi aldrei verið mótmælt af hálfu stefnanda, og því hafi engin ástæða verið til frekari rannsóknar á þessu atriði af hálfu umhverfisráðuneytis.

Þá mótmælir stefndi því, að umhverfisráðherra hafi verið vanhæfur til að kveða upp umræddan úrskurð. Hvorki umhverfisráðherra né öðrum ráðherrum sé ætlað að sinna hagsmunagæslu fyrir íslenska ríkið með þeim hætti, sem í stefnu sé gefið í skyn. Það sé hlutverk umhverfisráðuneytisins að framfylgja markaðri stefnu í umhverfismálum, þ. á m. lögum og reglum, og styrkja almenna umhverfisvernd með hag almennings og náttúru landsins að leiðarljósi. Umhverfisráðherra fari með yfirumsjón umhverfisráðuneytisins, og lögum samkvæmt beri honum að úrskurða í því máli, sem hér um ræðir. Hugleiðingar í stefnu um, að stjórnsmálaleg bönd milli ráðherra og samstarf í ríkisstjórn eigi að leiða til vanhæfis einstakra ráðherra, þegar

úrskurðað sé um málefni, sem annað ráðuneyti eigi aðild að, telja stefndu fjarri vanhæfisreglum stjórnssýsluréttarins.

Loks mótmælir stefndi því, að úrskurðurinn sé efnislega ólögmætur. Hann telur rökstuðning stefnanda fyrir því að beita sér fyrir synjun við leyfisumsókn fjármálaráðuneytisins til niðurrifs reistan á mjög veikum forsendum og ólögmætum sjónarmiðum. Einn af hornsteinum eignarréttarins sé einmitt réttur eiganda til ráðstöfunar á eign, en sjónarmið, sem byggingarnefnd Reyðarfjarðarhrepps hafi farið eftir, séu ekki haldbær í því efni.

Stefndi kveður íbúðarhúsið að Sómastöðum hafa verið óíbúðarhæft, þegar það hafi verið keypt 1982, og ekki búið í því síðan. Húsið hafi verið keypt í því skyni að fjarlægja það og þegar í upphafi legið ljóst fyrir, að því yrði ekki haldið við, enda ekki verið tilgangurinn með kaupunum að láta það standa. Það hafi því ekki verið haldbær rök af hálfu byggingaryfirvalda í héraði að synja beiðni um niðurrif á þeim grundvelli, að byggð væri að fara í eyði eða húsnaðisskortur í sveitarfélaginu, þegar það liggi fyrir, að húsnaði þetta var óíbúðarhæft og keypt til að rífa það. Umhverfisráðherra hafi miklu fremur verið skylt að gæta jafnræðis, þannig, að umsókn fjármálaráðuneytisins hlyti sömu afgreiðslu hjá byggingaryfirvöldum og ætla mætti, að umsókn annars eiganda hefði hlotið.

Stefndi telur leiða af sjálfu sér, að verði fallist á fyrri kröfu stefnanda um, að úrskurður umhverfisráðherra frá 2. febrúar 1996 verði ógiltur, sé óþörf krafa sín um viðurkenningu þess, að fjármálaráðuneytinu sé óheimilt að rífa húsið á grundvelli þess sama úrskurðar, og jafnframt, að standi úrskurður umhverfisráðherra frá 2. febrúar 1996 óhaggaður, sé niðurrif á grundvelli hans heimilt. Stefndi telur síðari efniskröfuna því óþarfa, hverjar sem lyktir málsins verði.

V.

Niðurstaða.

Þegar margumrædd ákvörðun byggingarnefndar Reyðarfjarðarhrepps var tekin og úrskurður sá, sem hér er til umfjöllunar, kveðinn upp, voru í gildi byggingarlög nr. 54/1978 með síðari breytingum. Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 leystu þessi lög af hólmi 1. janúar 1998. Í niðurstöðu dómsins verður vísað til laga nr. 54/1978 sem þágildandi byggingarlaga.

Um aðild umhverfismálaráðuneytisins.

Í máli þessu er umhverfisráðherra og fjármálaráðherra báðum stefnt f. h. íslenska ríkisins. Aðili málsins varnar megin er því í raun einn, ríkið, en tveimur fyrirvarsmönnum þess stefnt. Lögmaður ríkisins vakti athygli á aðild umhverfisráðherra að málinu, og var fjallað um hana við aðalmeðferð málsins.

Fjármálaráðherra og umhverfisráðherra koma að málinu með mjög ólíkum hætti. Fjármálaráðherra er í fyrirsvari fyrir þá einkaréttarlegu hagsmuni ríkisins, sem eru sprotttnir af eignarrétti þess að jörðinni Sómastöðum og hinu umþrætta íbúðarhúsi, sem á jörðinni stendur. Umhverfisráðherra var hins vegar úrskurðaraðili á málskotsstigi í samræmi við ákvæði byggingarlaga, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Umhverfisráðherra hefur hins vegar enga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins, og ekki þykir nein réttarfarsnauðsyn að gera ráðherranum kost á að láta til sín taka dómsmál, sem eingöngu er höfðað til ógildingar úrskurðar hans. Þykir því hafa verið óþarft að stefna umhverfisráðherra til fyrirvars fyrir ríkið í máli þessu. Þar sem ríkið er engu að síður aðili að málinu og fjármálaráðherra í fyrirsvari fyrir þá hagsmuni, sem málið fjallar um, leiðir hið óþarfa fyrirvar umhverfisráðherra ekki til annars en þess, að einungis fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs verður gert að þola dóm um kröfur stefnanda í málinu.

Um form úrskurðar.

Rétt þykir að taka fyrst til úrlausnar þær málsástæður aðila, sem lúta að formhlið úrskurðar umhverfisráðherra.

Um vanhæfi umhverfisráðherra.

Krafa stefnanda um ógildingu úrskurðarins vegna ætlaðs vanhæfis umhverfisráðherra er annars vegar reist á því, að ekki sé eðlilegt, að umhverfisráðherra leggi mat á ágreiningsefni, sem ríkið á sjálft aðild að undir öðru nafni, og hins vegar á sterkum stjórnómálegum tengslum umhverfisráðherra og fjármálaráðherra sem ráðherra í sömu ríkisstjórn. Um fyrrnefnda attriðið er það að segja, að ríkið hefur fjölþætta hlutverki að gegna í þjóðfélaginu og margra og ólíkra hagsmuna að gæta. Öllum stjórnvöldum er m. a. falið það hlutverk að skera úr ágreiningi. Aðrar stofnanir ríkisvaldsins geta eðli máls samkvæmt verið aðilar að slíkum málum. Umhverfisráðherra hefur það lögbundna hlutverk að fjalla um ályktanir byggingarnefnda og sveitarstjórna, sem til hans er skotið, og úrskurða um ágreininginn sem æðra stjórnvald. Sem eigandi fjölmargra fasteigna getur ríkið átt aðild að ágreiningi, sem byggingaryfirvöld þurfa að fjalla um.

Ákvæði 1. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um persónulegt vanhæfi starfsmanna eða nefndarmanna í opinberu starfi vegna aðildar þeirra að máli eða sambærilegar vanhæfisreglur í réttarfarslögum geta ekki átt við um aðild ríkisins sjálfs að stjórnsýslumáli. Ekki verður séð, að aðrar vanhæfisreglur íslensks stjórnsýsluréttar leiði til þeirrar niðurstöðu, að ráðherra verði vanhæfur til að fjalla um málefni, er heyrir undir hann sem stjórnvald á kærustigi, þegar af þeirri ástæðu, að ríkið er annar mál aðila og annar ráðherra fyrirvarsmáður þeirra hagsmuna ríkisins, sem um er deilt.

Í máli þessu er ekki gert ráð fyrir því, að stjórnmálaleg eða persónuleg tengsl hlutaðeigandi ráðherra séu önnur eða meiri en almennt gerist um ráðherra í sömu ríkisstjórn eða hagsmunir ríkisins eða ráðherranna af niðurstöðu verulega frábrugðnir því, sem almennt gerist í málum af þessu tagi. Þykja því ekki rök til að ógilda úrskurðinn vegna vanhæfis umhverfisráðherra.

Um málsmeðferðartíma á kærustigi.

Samkvæmt 8. tl. 8. gr. þágildandi byggingarlaga skyldi umhverfisráðherra kveða upp úrskurð um slíkan ágreining, sem hér um ræðir, innan þriggja mánaða frá málskoti. Sem fyrr segir, liðu tæp fimm ár, frá því að málinu var skotið til ráðherra og þar til úrskurður var kveðinn upp. Fram hafa komið upplýsingar um, hvað gert var af hálfu ráðuneytisins á þeim tíma, sem málið var til afgreiðslu, en lögboðinna umsagna var m. a. leitað tvívegis. Svör umsagnaraðila bárust í báðum tilvikum tiltölulega fljótt og töfðu ekki málið að neinu marki. Með engu móti verður talið, að tafir á málsmeðferð verði réttlættar með þeirri fyrirsögn, sem send var fjármálaráðuneytinu 28. júní 1991, hvort til greina kæmi, að Reyðarfjarðarhreppi yrði selt íbúðarhúsið að Sómastöðum. Ekki verður fallist á þá málsástæðu stefnanda, að málsmeðferð umhverfisráðherra hafi lokið með því bréfi eða að um endurupptöku málsmeðferðar hafi verið að ræða árið 1995.

Telja verður, að tafir á málsmeðferð þurfi að vera verulegar, til þess að ákvörðun stjórnvalds verði ógilt af þeim sökum. Enda þótt öðrum þræði megi líta á lagaákvæði um fresti, er stjórnvöldum eru veittir til að afgreiða mál, sem verklagsreglur, felst þó í þeim sá skýri löggjafarvilji, að málsmeðferð taki eins skamman tíma og kostur er. Þegar slíkur frestur er lögbundinn, ber stjórnvöldum því skylda til að hraða málum frekar en ella og ljúka þeim innan frestsins, ef þess er nokkur kostur.

Í máli því, sem hér um ræðir, voru gildar ástæður til að hraða afgreiðslu máls. Deilt var um niðurrif húss í eigu ríkisins og ástand hússins og skortur á viðhaldi meðal þess, sem styr stóð um. Þar sem byggingarnefnd Reyðarfjarðarhrepps hafði hafnað beiðni fjármálaráðuneytisins um leyfi til að rífa húsið, var þess ekki að vænta, að stefnandi ræki á eftir afgreiðslu málsins. Það virðist fjármálaráðuneytið ekki heldur hafa gert fyrir en með bréfi, dagsettu 7. janúar 1994, um þremur árum eftir að ákvörðunin var kærð til umhverfisráðherra. Á þessu tímabili sinnti fjármálaráðuneytið ekki áskorunum Reyðarfjarðarhrepps um að halda húsinu við þrátt fyrir hótun um beitingu dagsekta. Rafmagn var tekið af húsinu árið 1993, og var húsið eftir það óupphitað og ekkert haldið við. Hlaut ástandi þess því að hraka á tímabilinu og æ viðurhlutameira að koma því í íbúðarhæft ástand. Sá dráttur, sem

varð á meðferð málsins, var samkvæmt framansögðu til þess fallinn að hafa áhrif á niðurstöðu ráðuneytisins.

Svo sem á stóð í máli þessu og með vísan til lögbundins þriggja mánaða frests umhverfisráðherra til að kveða upp úrskurð, telst tæplega fimm ára málsmeðferðartími óhæfilega langur. Þar sem hinn langi dráttur á uppkvaðningu úrskurðar þykir ekki hafa verið réttlættur, verður ekki hjá því komist að telja hann verulegan annmarka á meðferð málsins.

Um rannsóknarskyldu og andmælarétt.

Sá megingalli er á úrskurði umhverfisráðherra, að hann ber ekki með sér, að nein sjálfstæð rannsókn hafi farið fram á málsatvikum, heldur er lýsing málsatvika tekin upp úr bréfum fjármálaráðuneytisins. Þá kemur ekki fram í úrskurðinum, að fyrir hafi legið staðfestur aðalskipulagsuppráttur af Reyðarfirði, iðjувæði og þéttbýli, eða aðrir upprættir af landi Sómastaða. Þá er ekki að sjá, að gögn um ástand hússins hafi legið fyrir eða umhverfisráðuneytið hafi kynnt sér staðhætti að Sómastöðum.

Í beiðni fjármálaráðuneytisins til byggingarnefndar Reyðarfjarðarhrepps, dags. 26. september 1990, um niðurrif hússins er fullyrt, að þegar við kaup ríkissjóðs árið 1982 á jörðinni Sómastöðum og tilheyrandi mannvirkjum vegna fyrirhugaðs iðjuvers hafi af hálfu ríkissjóðs verið ákveðið, að umrædd mannvirki nýtu einskis viðhalds, þar eð þau yrðu rifin fyrir eða síðar. Í umfjöllun byggingaryfirvalda um beiðnina var ekki vikið að þessari staðhæfingu. Í kæru fjármálaráðuneytisins til umhverfisráðherra, dags. 28. janúar 1991, var framangreind fullyrðing ítrekuð með þessum orðum:

„Með bréfi, dags. 5. nóvember 1990, hafnar byggingarnefndin fram kominni beiðni eindregið, en krefst þess hins vegar, að ríkissjóður leggi út í framkvæmdir til viðhalds húss, sem allt frá árinu 1982 hefur staðið til að rífa.“

Í beiðni umhverfisráðherra um umsögn byggingarnefndar stefnanda er ekki óskað eftir afstöðu til fullyrðinga fjármálaráðherra. Í hvorugri umsögn stefnanda til umhverfisráðherra er vikið sérstaklega að ætlaðri fyrirætlan fjármálaráðuneytisins. Í málalíbúnaði stefnanda þykir þó felast höfnun þess, að stefnanda hafi frá upphafi verið ljóst, að til stæði að rífa öll mannvirki á jörðinni. Kemur þetta viðhorf m. a. fram í niðurlagi umsagnar stefnanda frá 18. febrúar 1991, en þar segir svo:

„Að lokum vill nefndin benda á, að Reyðarfjarðarhreppur bauðst á sínum tíma til að kaupa húsið ásamt einhverri lóð umhverfis það, en að því boði var hafnað. Ekki er vitað annað en að þessi áhugi sé enn hjá sveitarstjórn.“

Enda þótt ekki sé í gögnum frá fjármálaráðuneytinu vikið að því, að

stefnanda hafi verið kunnugt um þau áform ráðuneytisins að halda húsinu ekki við og rífa það, dró umhverfisráðherra þá ályktun, að það hefði legið ljóst fyrir og sveitarstjórn mátt gera sér grein fyrir því. Með hliðsjón af því, hversu þungt framangreind fullyrðing fjármálaráðherra um upphafleg áform um niðurrif mannvirkja á jörðinni og ætluð vitneskja stefnanda um þau vó í niðurstöðu umhverfisráðherra, hefði það verið í samræmi við góða stjórnsýsluhætti að rannsaka nánar grundvöll fullyrðingarinnar og gera stefnanda kost á að taka afstöðu til hennar sérstaklega. Samkvæmt framan-sögðu var málsmeðferð umhverfisráðuneytisins ekki í samræmi við 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1997, en til þess fallin, að málið fengi ekki efnislega rétta niðurstöðu.

Um efni úrskurðarins.

Þar sem hvorki í byggingarlögum né öðrum réttarheimildum er að finna takmarkanir á endurskoðunarheimild umhverfisráðherra á ákvörðunum staðbundinna byggingaryfirvalda, verður ekki fallist á þá röksemd stefnanda, að umhverfisráðherra hafi verið óheimilt að endurskoða hið frjálsa mat, sem ákvörðun byggingarnefndar Reyðarfjarðarhrepps var reist á.

Í niðurstöðu umhverfisráðherra var, sem fyrr segir, lagt til grundvallar, að þegar stefndi keypti jörðina Sómastaði, hefði legið ljóst fyrir, að kaupin væru gerð vegna fyrirhugaðs iðjuvers og aldrei staðið annað til í tengslum við byggingu þess en rífa íbúðarhúsið á jörðinni. Ályktað er, að þetta hafi sveitarstjórn mátt vera ljóst, þegar hún hafnaði forkaupsrétti að nefndri jörð, og virðist niðurstaða ráðuneytisins nær eingöngu leidd af þessari ályktun. Með hliðsjón af fyrirbyggjandi gögnum og þeim sjónarmiðum, sem þegar voru fram komin af hálfu hreppsins, mátti umhverfisráðherra ekki leggja til grundvallar án frekari rannsóknar, að í málatilbúnaði stefnanda fælist viðurkenning á vitneskju um þær fyrirætlanir ríkisins að rífa húsið.

Íbúðarhúsið að Sómastöðum var byggt árið 1950 og því 32 ára, þegar ríkissjóður keypti það, og 41 árs, þegar óskað var eftir heimild til að rífa það. Fram er komið í málinu, að íbúðarhúsið að Sómastöðum var ekki leigt út og ekki búið í því eftir 1982. Hins vegar staðfesti fjármálaráðuneytið í kæru til umhverfisráðherra, dags. 28. janúar 1991, að vegna ástands hússins hefði það margsinnis hafnað beiðnum ýmissa aðila á undanförunum árum um íbúðarafnot þess. Þykir þetta næg sönnun fyrir því, að eftirspurn var eftir afnotum af húsinu.

Í framburði Harðar Þórhallssonar, sem var sveitarstjóri Reyðarfjarðarhrepps frá 1970 til 1990, kom fram, að þegar gengið hefði verið frá kaupum ríkisins á jörðunum Sómastöðum, Sómastaðagerði og Framnesi hefði verið gert ráð fyrir, að hús að Sómastaðagerði yrðu rifin, en ekki endilega húsin

að Sómastöðum. Ekkert hefði verið gefið í skyn af hálfu ríkisins um það. Af hálfu hreppsins hafi verið talið, að húsið að Sómastöðum gæti nýst fyrir gesti í tengslum við væntanlega verksmiðju, og eins hafi Reyðarfjarðarhreppur leitað eftir kaupum á húsinu þegar árið 1982.

Umhverfisráðuneytið virðist ekki hafa kannað, hvort húsnæðisskortur væri á Reyðarfirði, en það hefði þó verið eðlilegt í ljósi þeirra ummæla fjármálaráðuneytisins, að beiðni ýmissa aðila um íbúðarafnot hefði verið hafnað. Þess í stað voru rök stefnanda um húsnæðisskort í Reyðarfirði ekki talin haldbær þegar af þeirri ástæðu, að húsið hefði verið keypt í þeim tilgangi að rífa það og sveitarfélagið ekki séð ástæðu til að neyta forkaupsréttar. Niðurstaða byggingarnefndar hlaut að ráðast af mati á aðstæðum, eins og þær voru, þegar beiðni um niðurrif kom fram. Með engu móti verður því talið, að byggingaryfirvöld á Reyðarfirði hafi glatað rétti til að standa gegn niðurrífi hússins af þeirri ástæðu, að sveitarfélagið féll frá forkaupsrétti tæpum átta árum áður.

Ekkert í kaupsamningi eða afsölum um jörðina Sómastaði og mannvirkjum á henni bendir til þess, að til hafi staðið að rífa öll mannvirki á jörðinni. Staðfestur aðalskipulagsuppdráttur fyrir Reyðarfjörð, iðjusvæði og þéttbýli, sem lagður hefur verið fram í málinu, sýnir, að íbúðarhúsið á Sómastöðum er utan athafnasvæðis iðjuvers, handan þjóðveggar og a. m. k. 1 km frá þeim mannvirkjum, sem þar kunna að verða reist. Skammt frá íbúðarhúsinu er annað hús frá árinu 1875, sem er friðað og hefði því ekki verið rífið. Ekki var vikið að afstöðu íbúðarhússins til iðjusvæðisins í úrskurði umhverfisráðherra. Með hliðsjón af framangreindu telst alls ekki hafa legið í augum uppi, að kaup ríkisins á jörðinni og fyrirhuguð bygging iðjuvers á hluta hennar ætti að leiða til þess, að húsinu yrði ekki haldið við og það rífið, enda barst beiðni um það ekki fyrr en tæpum átta árum eftir kaup ríkisins á jörðinni.

Með hliðsjón af því, sem að framan greinir, telst með öllu ósannað, að við kaugin hafi legið ljóst fyrir, að mannvirkjum að Sómastöðum yrði ekki haldið við, vegna þess að til stæði að rífa þau, og gögn málsins eða málalíbúnaður Reyðarfjarðarhrepps gaf umhverfisráðherra ekki réttmætt tilefni til að draga þá ályktun. Aðrar röksemdir í úrskurði umhverfisráðherra eru að meira eða minna leyti leiddar af þessari óréttmætu ályktun. Með vísan til hennar var öllum röksemdum stefnanda fyrir ákvörðun byggingarnefndar hafnað án teljandi umfjöllunar og ákvörðun nefndarinnar felld úr gildi. Telja verður þetta mesta efnislega ágallann á úrskurði ráðuneytisins.

Af framangreindri röksemdafærslu í úrskurði umhverfisráðuneytisins leiddi, að ekki var fjallað efnislega um þau sjónarmið, sem ákvörðun bygg-

ingarnefndar var reist á, svo sem sjónarmið um húsnæðisskort, húsfriðunar-sjónarmið, byggðarsjónarmið og skipulagssjónarmið, og takmarkaðra gagna aflað um þau. Þá var ekki í niðurstöðu umhverfisráðherra vikið að umsögnum Skipulags ríkisins og Húsfriðunarnefndar, sem tvívegis gáfu álit. Það, að niðurstaða ráðuneytisins gekk þvert á álit umsagnargjafa og felldi úr gildi rúmlega fimm ára gamla ákvörðun byggingaryfirvalda, sem reist var á lögmætum sjónarmiðum, gaf ráðuneytinu sérstakt tilefni til að vanda málsmeðferð og rökstuðning fyrir ákvörðun sinni, og til þess gafst augljós-lega nægur tími.

Fyrir liggur, að framkvæmdir við stóriðju kölluðu ekki á niðurrif hússins, þegar byggingaryfirvöldum barst beiðni um niðurrif þess árið 1991, og stór-iðjuframkvæmdir voru ekki heldur á döfinni, þegar úrskurður ráðuneytisins gekk. Fallast má á með stefnanda, að það, að framkvæmdir við stóriðju voru ekki á döfinni, þegar beiðni um niðurrif hússins barst byggingarnefnd 1991, hafi falið í sér breyttar forsendur um mannvirki á Sómastöðum, sem hefðu fremur átt að leiða til þess, að ákvörðun byggingarnefndar yrði stað-fest.

Þess ber sérstaklega að geta, að í úrskurði ráðuneytisins er ekki vikið að sjónarmiðum um ráðstöfunarrétt ríkisins sem eiganda jarðarinnar Sóma-staða og mannvirkja á henni eða fjárhagslegri byrði ríkisins af viðhaldi hússins. Verður dómur í málinu því ekki studdur slíkum sjónarmiðum, enda þótt þau kynnu að leiða til annarrar niðurstöðu.

Þegar litið er til málsmeðferðar umhverfisráðuneytisins í heild og þá sér-staklega hins langa málsmeðferðartíma, sem aðeins hefur verið réttlættur að takmörkuðu leyti og til þess var fallinn að hafa áhrif á niðurstöðu máls-ins, ónógrar rannsóknar og þess, að niðurstaða umhverfisráðherra var eink-um reist á ályktunum, sem samkvæmt framansögðu áttu ekki við rök að styðjast, og að ekki var í úrskurðinum fjallað um önnur sjónarmið, sem máli gátu skipt, þykja svo verulegir formlegir og efnislegir annmarkar á málsmeðferðinni, að rétt þykir að taka til greina kröfu stefnanda um, að úr-skurðurinn frá 2. febrúar 1996 verði ógiltur.

Það, að ofangreind krafa stefnanda er tekin til greina, þykir óhjákvæmi-lega leiða til þeirrar niðurstöðu, sem stefnandi vill ná fram með viðurkenn-ingarkröfu sinni. Þykir hún því óþörf, og verður ekki frekar um hana fjall-að.

Eftir úrslitum málsins þykir rétt, að stefndi greiði stefnanda málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn 300.000 krónur, og er þá tekið tillit til virðis-aukaskatts af málflutningsþóknun.

Sigurður T. Magnússon héraðsdómari kvað upp dóminn.

D ó m s o r ð:

Úrskurður umhverfissráðherra frá 2. febrúar 1996, þess efnis, að sú ákvörðun byggingarnefndar Reyðarfjarðarhrepps frá 29. október 1990 að synja fjármálaráðuneytinu um leyfi til að rífa íbúðarhúsið að Sómastöðum, er felldur úr gildi.

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Reyðarfjarðarhreppi, 300.000 krónur í málskostnað.
