

Fimmtudaginn 12. febrúar 1998.

Nr. 476/1997.

Hreppsnefnd Eyjafjarðarsveitar

(Tryggvi Gunnarsson hrl.)

gegn

Matthíasi Eiðssyni

Hermínu Valgarðsdóttur

Ragnheiði Austfjörð og

Bjarna Guðmundssyni

(Helgi Jóhannesson hrl.)

Jarðalög. Forkaupsréttur. Stjórnsýsla. Kröfugerð. Aðfinnslur. Sér-
atkvæði.

Dómur Hæstaréttar.

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

Áfrýjandi skaut máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 21. nóvem-
ber 1997. Hann krefst þess, að ógiltur verði úrskurður landbúnaðar-
ráðuneytisins frá 7. október 1997 um, að ákvörðun áfrýjanda frá 25.
ágúst 1997 um að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli í
Eyjafjarðarsveit, Eyjafjarðarsýslu, verði felld úr gildi, svo og, að
ógilt verði viðurkenning ráðuneytisins á því, að sveitarstjórn
Eyjafjarðarsveitar hafi glatað rétti sínum til að neyta forkaupsréttar
að jörðinni Möðrufelli samkvæmt kaupsamningi 24. júlí 1997. Þá
krefst hann staðfestingar á því, að ákvörðun hreppsnefndar Eyja-
fjarðarsveitar á fundi 25. ágúst 1997 um að neyta forkaupsréttar að
jörðinni Möðrufelli standi óhöggud. Loks krefst áfrýjandi þess, að
stefndu Matthíasi og Hermínu verði gert að greiða sér málskostnað
in solidum í héraði og fyrir Hæstarétti, en að málskostnaðar milli
sín og stefndu Ragnheiðar og Bjarna verði látinn falla niður. Áfrýj-
un málsins tekur aðeins til aðalsakar héraðsdóms, og er unað við
niðurstöðu dómsins um frávísun dómkrafna á hendur landbúnaðar-
ráðherra.

Stefndu krefjast staðfestingar á niðurstöðu héraðsdóms í aðalsök
og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I.

Kröfugerð áfrýjanda var orðuð á sama veg og að framan greinir í héraðsdómsstefnu og áfrýjunarstefnu. Fyrir málflutning í Hæstarétti breytti áfrýjandi orðalagi þriðja liðar í kröfugerð sinni þannig, „að viðurkennt verði, að niður sé fallinn réttur stefndu til að skjóta ákvörðun hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar á fundi 25. ágúst 1997 um að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli til landbúnaðarráðherra samkvæmt 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976“. Telur áfrýjandi, að með þessari breytingu hafi orðalagið verið fært til samræmis þeirri málsástæðu, sem kröfuliðurinn byggist á, það er, að ákvörðunin verði ekki að nýju borin undir ráðuneytið með stjórnsýslukæru, þar sem liðinn sé sá frestur, sem 17. gr. jarðalaga setur.

Af hálfu stefndu er breytingu á dómkröfum harðlega mótmælt. Líta stefndu svo á, að breytingin sé þeim í óhag og raski grundvelli málsins í veigamiklum atriðum.

Breyting á kröfugerð áfrýjanda er of seint fram komin og til þess fallin að takmarka úrræði stefndu til varna í málinu, og kemst hún ekki að hér fyrir dómi.

II.

Stefndu kærðu ákvörðun áfrýjanda frá 25. ágúst 1997 um að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli í Eyjafjarðarsveit til landbúnaðarráðuneytisins, sem ógilti þá ákvörðun með úrskurði 7. október 1997. Kæru sína byggðu stefndu á því, að lagaskilyrði hefði skort fyrir því að neyta forkaupsréttar samkvæmt 30. gr., sbr. 1. gr., jarðalaga, auk þess sem áfrýjandi hefði brotið gegn 10., 11., 12. og 13. grein stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Landbúnaðarráðuneytið reisti niðurstöðu sína á tveimur atriðum, það er, að áfrýjandi hefði ekki virt ákvæði 10. gr. laga nr. 37/1993 og að ákvörðunin hefði verið án rökstuðnings og áfátt um efni. Áfrýjandi höfðaði síðan mál til ógildingar á úrskurðinum og miðaði eingöngu við, að niðurstaða ráðuneytisins um þessi tvö atriði væri röng og gallar væru á úrskurðinum. Taldi áfrýjandi, að dómurinn ætti eingöngu að fjalla um þessi álitaeefni. Stefndu höfðuðu gagnsök fyrir héraðsdómi og kröfðust viðurkenningar á því, að ákvörðun áfrýjanda um að neyta forkaupsréttar hefði verið ólögmæt, og byggðu á öllum sömu málsástæðum og fram komu í kæru þeirra til ráðuneytisins.

Héraðsdómur leit þannig á, að þriðji kröfuliður í dómkröfu áfrýjanda væri þess eðlis, að ekki væri unnt að leggja hlutlægt mat á ákvörðun áfrýjanda nema líta á málið í heild og til þeirra lagaákvæða, sem gilda á þessu réttarsviði, ef ástæða þætti til. Hafnaði hann kröfum áfrýjanda í aðalsök og tók fram, að í því fælist, að fallist hefði verið á kröfur stefndu í þeim þætti málsins, en vísaði kröfum stefndu í gagnsök frá dómi, þar sem úrlausn í gagnsök fæli í sér lögfræðilegt álit, sem væri andstætt ákvæði 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Héraðsdómur hafnaði kröfum áfrýjanda þegar af þeirri ástæðu, að ekki hefði verið vandað nægilega vel til undirbúnings ákvörðunar um að neyta forkaupsréttar, og að öðru leyti með vísan til rökstuðnings í úrskurði landbúnaðarráðherra. Verður ekki annað ráðið af héraðsdómi en málið hafi verið tekið til heildarskoðunar.

III.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 37/1993 skal stjórnvald sjá til þess, að mál sé nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun er tekin í því. Í 13. gr. laganna er kveðið á um það, að aðili máls skuli eiga þess kost að tjá sig um efni máls, áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Samkvæmt þessu hvíldi það á áfrýjanda sem stjórnvaldi að ganga tryggilega úr skugga um það, að fyrir lægu allar upplýsingar um þær aðstæður, sem skoða átti, áður en ákvarðanir yrðu teknar í samræmi við jarðalögin, og urðu viðhorf stefndu að liggja skýrlega fyrir. Eins og fram kemur í héraðsdómi, hafði stefndi Matthías símasamband við oddvita og varaoddvita áfrýjanda, áður en ákvörðun var tekin um að neyta forkaupsréttar. Þá hafði stefndi Bjarni óformlegt samband við varaoddvita. Stefndu Hermína og Ragnheiður höfðu ekki samband við áfrýjanda. Af hálfu áfrýjanda var aldrei leitað til stefndu til að afla upplýsinga um málið. Þótt 10. gr. laga nr. 37/1993 mæli ekki fyrir um form upplýsingaöflunar, geta slík samtöl, sem hér fóru fram, tæpast fullnægt rannsóknarskyldu þeirri, sem á stjórnvaldi hvílir, þegar um svo íþyngjandi ráðstöfun og mikla hagsmuni er að ræða. Eðlilegur þáttur í meðferð máls, áður en ákvörðun um forkaupsrétt er tekin, er að kanna viðhorf allra aðila kaupsamnings, seljenda jafnt sem kaupenda, sbr. 13. gr.

laga nr. 37/1993. Áfrýjandi taldi sig hafa allar þær upplýsingar, sem máli skiptu, um sölu jarðarinnar. Hann hafði kaupsamninginn undir höndum svo og samning stefnda Matthíasar um sölu nautgripa og fullvirðisréttar við bónda á Hrafnagili í Eyjafjarðarsveit. Þá var honum kunnugt um, að stefndu Matthías og Hermína ætluðu að reka hrossabúskap á jörðinni. Hins vegar var stefndu ekki gefinn kostur á að kynna sín sjónarmið með ótvíræðum hætti, áður en ákvörðun var tekin um að neyta forkaupsréttar. Ósannað verður að telja, að fullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir áfrýjanda um það, hvernig stefndu Matthías og Hermína hygðust haga búskap sínum. Áfrýjandi gat því ekki réttilega metið, hvort sú ákvörðun að neyta forkaupsréttar væri í samræmi við tilgang jarðalaga.

Samkvæmt framansögðu gat ákvörðun áfrýjanda 25. ágúst 1997 um beitingu forkaupsréttar ekki verið gild. Af því leiðir, að ekki verða teknir til greina fyrsti og þriðji liður í kröfugerð áfrýjanda. Ekki eru heldur efni til að verða við kröfu hans um ógildingu á viðurkenningu ráðuneytisins á því, að hann hafi glatað rétti sínum til að neyta forkaupsréttar að jörðinni samkvæmt kaupsamningnum 24. júlí 1997, þar sem frestur til að neyta forkaupsréttar í þetta sinn er liðinn samkvæmt 32. gr. jarðalaga. Verður niðurstaða hins áfrýjanda dóms í aðalsök í héraði því staðfest um annað en málskostnað.

Áfrýjandi greiði stefndu málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, svo sem í dómsorði greinir.

IV.

Í forsendum héraðsdóms er tekin upp orðrétt frásögn úr úrskurði landbúnaðarráðuneytisins frá 7. október 1997 og tekið fram, að dómurinn fallist á þau sjónarmið og rök, sem úrskurðurinn er reistur á. Er þetta í andstöðu við f-lið 114. gr. laga nr. 91/1991, sem felur í sér, að dómari rökstyðji niðurstöðuna og vinni úr þeim sönnunar- og lagaatriðum, sem málalilbúnaður aðila er reistur á. Samningu hins áfrýjanda dóms er þannig áfátt.

D ó m s o r ð :

Niðurstaða hins áfrýjanda dóms um kröfur á hendur stefndu, Matthíasi Eiðssyni, Hermínu Valgarðsdóttur, Ragnheiði Aust-

fjörð og Bjarna Guðmundssyni, skal vera óröskuð um annað en málskostnað.

Áfrýjandi, hreppsnefnd Eyjafjarðarsveitar, greiði stefndu sameiginlega 500.000 krónur samtals í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

S é r a t k v æ ð i **Hjartar Torfasonar**

Ég er samþykktur I., II. og IV. kafla í atkvæði annarra dómenda.

Ákvæði IV. kafla jarðalaga nr. 65/1976 um forkaupsrétt sveitarfélaga að fasteignarréttindum, sem áttu undirstöðu í eldri lögum, verður að skýra í samhengi við ákvæði I. og II. kafla laganna um tilgang þeirra og um eftirlit sveitarstjórna og jarðanefnda með aðilaskiptum að jörðum og öðrum landareignum utan þéttbýlis. Leggja ákvæðin ekki aðeins skyldur á þessi yfirvöld, sem að jafnaði þurfa að taka afstöðu til þess, hvort veita eigi samþykki við aðilaskiptum hverju sinni, heldur einnig á aðilana sjálfa. Þurfa þeir að geta gert sveitarstjórn og jarðanefnd skýra grein fyrir markmiðum með aðilaskiptunum og líklegum áhrifum þeirra á nýtingu landareignarinnar ásamt öðru, er máli kann að skipta. Hlýtur viðbúnaður vegna þessa að teljast nauðsynlegur þáttur í kaupum manna um þau eignarréttindi, sem undir lögin falla, og er eðlilegt að hafa þá í huga hinn skamma frest, sem lögin ætla til afgreiðslu þessara erinda.

Ákvörðun áfrýjanda 25. ágúst 1997 um að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli virðist ekki tekin að óathuguðu og óyfirveguðu máli, og er ágreiningur sá, er í hreppsnefndinni varð, nokkuð til vitnis um hið gagnstæða. Einnig er á það að líta, að rannsóknarskylda stjórnvalda hlýtur að markast af efni og umfangi þeirra erinda, sem við er að fást hverju sinni, og segja má, að í þessu tilviki hafi megindrættir málsins legið nokkuð ljósir fyrir. Hins vegar skorti mjög á, að aðilum að jarðakaupunum væri gerð grein fyrir nauðsyn þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri með skilmerkilegum hætti, og draga verður í efa þessa og annars vegna, að rök nefndarinnar til ákvörðunar sinnar hafi legið fyrir til nægilegs fullnaðar. Þeir gallar, sem þannig voru á meðferð málsins, verða að teljast al-

varlegir og jafnframt þess eðlis, að nefndin eigi ekki færi á að taka málið til skoðunar í annað sinn.

Með þessum athugasemdum er ég einnig samþykktur III. kafla í atkvæði annarra dómenda og þar með niðurstöðu þeirra um úrslit málsins.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 11. nóvember 1997.

Málsaðilar eru þessir:

Stefnandi og gagnstefndi: hreppsnefnd Eyjafjarðarsveitar, kt. 410191-2029, með aðsetri að Syðra-Laugalandi, Eyjafjarðarsveit, hér eftir nefnd stefnandi.

Stefndu eru: Matthías Eiðsson, kt. 220841-3839, og Hermína Valgarðsdóttir, kt. 200747-3729, bæði til heimilis að Brún við Akureyri. Þau eru jafnframt gagnstefnendur, og verður eftirleiðis vísað til þeirra sem slíkra.

Stefndu eru einnig Ragnheiður Austfjörð, kt. 060951-3659, og Bjarni Guðmundsson, kt. 140352-7219, bæði til heimilis að Háhlíð 14, Akureyri. Þeim verður lýst hér eftir sem stefndu.

Loks er landbúnaðarráðherra f. h. íslenska ríkisins stefnt til varna í málinu, sem eftirleiðis verður nefnt íslenska ríkið.

Stefnandi höfðaði mál þetta með stefnu, út gefinni 17. október sl., sem árituð var um birtingu sama dag af Jóni G. Tómassyni hrl. f. h. íslenska ríkisins og Helga Jóhannessyni hrl., lögmanni annarra stefndu. Það var þingfest hér fyrir dómi 20. sama mánaðar.

Dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur veitti stefnanda heimild til að reka málið sem flýtimeðferðarmál samkvæmt 19. kafla laga nr. 91/1991.

Gagnstefnendur, Matthías Eiðsson og Hermína Valgarðsdóttir, höfðuðu gagnsakarmál á hendur stefnanda með stefnu, dagsettri 26. október sl.

Málið var dómtekið að loknum munnlegum málflutningi, sem fram fór 5. nóvember sl.

Dómkröfur.

Dómkröfur í aðalsök.

Stefnandi gerir þær dómkröfur, að ógiltur verði með dómi sá úrskurður landbúnaðarráðuneytisins, dagsettur 7. október 1997, að ákvörðun stefnanda frá 25. ágúst 1997 um að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli í Eyjafjarðarsveit, Eyjafjarðarsýslu, sé felld úr gildi, svo og, að ógilt verði viðurkenning ráðuneytisins á því, að sveitarstjórn Eyjafjarðarsveitar hafi glatað rétti sínum til að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli samkvæmt kaupsamningi, dagsettum 24. júlí 1997. Stefnandi krefst þess jafnframt, að staðfest verði, að ákvörðun hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar á

fundi 25. ágúst 1997 um að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli standi óhöggð.

Pá gerir stefnandi kröfu til þess, að stefndu ríkinu og gagnstefnendum, Matthíasi Eiðssyni og Hermínu Valgarðsdóttur, verði in solidum gert að greiða stefnanda málskostnað að skaðlausu að mati réttarins og tekið verði tillit til skyldu stefnanda til að greiða virðisaukaskatt af málflutningsþóknun við ákvörðun málskostnaðar. Loks gerir stefnandi þá kröfu, að málskostnaður milli stefnanda og stefndu, Ragnheiðar Austfjörð og Bjarna Guðmundssonar, verði látinn niður falla.

Dómkröfur gagnstefnenda og stefndu eru þær, að kröfu stefnanda um ógildingu úrskurðar landbúnaðarráðuneytisins, dags. 7. október 1997, verði hafnað og dæmt verði, að nefndur úrskurður ráðuneytisins skuli standa óhaggaður.

Pá er krafist málskostnaðar úr hendi stefnanda (gagnstefnda) samkvæmt fram lögðum málskostnaðarreikningi.

Dómkröfur ríkisins er þær, að það verði sýknað af öllum kröfum stefnanda og tildæmdur málskostnaður úr hans hendi að mati réttarins.

Dómkröfur í gagnsök.

Gagnstefnendur gera þær dómkröfur í gagnsök, að viðurkennt verði með dómi, að sú ákvörðun gagnstefnda að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli í Eyjafjarðarsveit, dags. 25. ágúst 1997, hafi verið ólögmat.

Pá gera þau kröfu um málskostnað úr hendi gagnstefnda (stefnanda) samkvæmt fram lögðum málskostnaðarreikningi.

Af hálfu gagnstefnda (stefnanda) eru gerðar þær dómkröfur aðallega, að kröfum gagnstefnenda verði vísað frá dómi, en til vara er krafist sýknu af kröfum gagnstefnenda. Pá er þess krafist í báðum tilvikum, að gagnstefnendum verði gert að greiða gagnstefnda málskostnað að mati réttarins.

Málavextir, málsástæður og lagarök.

Málsatvik eru þau, að stefndu Ragnheiður Austfjörð og Bjarni Guðmundsson seldu gagnstefnendum jörðina Möðrufell í Eyjafjarðarsveit með kaupsamningi, dagsettum 24. júlí sl. Hafði Fasteignamiðstöðin ehf. í Reykjavík milligöngu um söluna, og fór salan fram á starfsstofu fasteignasölnnar. Var jörðin seld „með bústofni, vélum og framleiðslurétti á 125.215 mjólkurlítrum ásamt öllu því, sem fylgir og fylgja ber“, eins og segir í kaupsamningi. Þar kemur fram, að bústofn sé 28 kýr mjólkandi og geldneyti, alls um 69 gripir. Umsamið kaupverð nam alls 40.000.000 króna.

Fasteignamiðstöðin ehf. sendi stefnanda kaupsamninginn með bréfi, dags. 24. júlí sl., og samdægurs var afrit kaupsamningsins sent jarðanefnd Eyjafjarðarsýslu til áritunar í samræmi við 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Í

bréfinu til stefnanda segir, að þess sé farið á leit „fyrir hönd samningsaðila, að hreppsnefnd taki afstöðu til þess, hvort hún samþykki aðilaskipti þessi og hvort hún ætli að neyta forkaupsréttar síns samkvæmt heimild í jarðalögum“. Bréfið var sent í ábyrgðarpósti og afhent á skrifstofu stefnanda mánudaginn 28. júlí 1997.

Af hálfu gagnstefnandans Matthíasar er því haldið fram, að hann hafi átt símtal við sveitarstjóra Eyjafjarðarsveitar laugardaginn 25. júlí sl. og lagt þar áherslu á það, að málinu yrði hraðað eins og frekast væri kostur. Þessi tilmæli hafi hann síðan áréttað í símtali við sveitarstjóra 29. eða 30. sama mánaðar. Hafi hann fengið þau svör, að fundur yrði haldinn í hreppsnefnd stefnanda 7. ágúst, og væri ekki unnt að hafa hann fyrr. Sveitarstjóri kannast við, að gagnstefnandi hafi hringt í sig 25. júlí, en tilgangur símtalsins hefði verið að kanna, hvort hreppsnefnd hefði borist erindi hans.

Erindi gagnstefnanda var lagt fram á fundi hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar 7. ágúst 1997, en afgreiðslu málsins frestað. Í fundargerð þess fundar er svohljóðandi bókun, að því er málefni þetta varðar: „12. Kaupsamningur um jörðina Möðrufell, dags. 24. júlí, þar sem Ragnheiður Austfjörð og Bjarni Guðmundsson selja Matthíasi Eiðssyni og Hermínu Valgarðsdóttur jörðina Möðrufell. P. H. lagði til, að afgreiðslu samningsins yrði frestað til næsta fundar, sem yrði þá haldinn, áður en liðnir verða 30 dagar, frá því að samningurinn barst. Samþykkt með 4 atkvæðum B. P., P. H., Á. S. og Ó. V. Aðrir sátu hjá.“

Af gögnum málsins og framburði aðila hér fyrir dómi má ráða, að gagnstefnandinn Matthías hafi átt símtal við Ólaf Vagnsson, varaoddvita hreppsnefndar, skömmu eftir þennan hreppsnefndarfund og rætt við hann um kaup sín á jörðinni. Þar hafi þeir skipst á skoðunum um það, hvort jörðin Möðrufell væri vel eða illa fallin til hrossabúskapar. Matthías hafi þá upplýst, að hann hefði tryggt sér landspildu utan jarðarinnar sem beitiland. Fyrir dómi bar Matthías, að hann hefði í símtali þessu innt Ólaf eftir því, hvort sá orðrómur hefði við rök að styðjast, að einhver hreppsnefndarmanna hefði boðið bændum í hreppnum umrædda jörð til kaups. Þessu hefði Ólafur neitað. Síðar hefði Matthías fengið sönnun fyrir því, að Ólafur hefði sjálfur staðið fyrir þessum þreifingum.

Þá liggur fyrir, að Matthías hafði einnig símasamband við Birgi Þórðarson, oddvita hreppsnefndar, 13. eða 14. ágúst sl. og ræddi við hann um kaup sín á jörðinni Möðrufelli og áréttaði þá, að hann hygðist reka hrossabúskap í Möðrufelli, svo og, að hann hefði gert samning við Benedikt Hjaltason, bónda á Hrafnagili, um kaup á öllum framleiðslurétti mjólkur, sem tilheyrir hafi Möðrufelli, svo og kúastofni býlisins. Matthíasi hafi þá verið gerð grein

fyrir því, að hreppsnefnd væri að kanna, hvort tilefni væri til að neyta forkaupsréttarins, því að ýmsir hefðu áhyggjur af þeim breyttu búskaparháttum á jörðinni, sem kaupendur hefðu áform um, og þeir, sem til þekktu, teldu beitiland jarðarinnar óhæft til hrossabeitar. Matthías hafi upplýst, að hrossabúskapur sinn á Brún hefði gengið vel og hann hefði undanfarin ár átt um eða innan við eitt hundrað hross og byggist ekki við að fjölga þeim, þótt hann flyttist í Möðrufell, jafnvel fækka þeim, ef nokkuð væri. Matthías hafði aftur símasamband við Ólaf Vagnsson, varaoddvita hreppsnefndar, 22. eða 23. ágúst sl. og ræddi frekar við hann um kaup sín á Möðrufelli og afstöðu hreppsnefndar til þeirra. Matthías hafi talið sig hafa fengið staðfestingu þess, að maður úr hreppsnefnd hefði rætt við tiltekinn bónda í sveitinni um kaup á jörðinni, ef forkaupsréttur yrði nýttur, og jafnframt að sögn stefnanda lýst erfiðri stöðu sinni, ef kaupin næðu ekki fram að ganga, þar sem hann væri búinn að segja upp aðstöðu sinni á Akureyri. Fram hafi komið hjá Matthías, að hann myndi hiklaust kæra til landbúnaðarráðuneytisins, ef forkaupsréttur yrði nýttur.

Gagnstefnandi Matthías staðfesti fyrir dómi, að símtöl þessi hefðu farið fram, en taldi, að um óformlegar viðræður hefði verið ræða.

19. ágúst 1997 sendi gagnstefnandinn Matthías stefnanda í símbréfi eintak af samningi sínum við Benedikt Hjaltason, dags. 4. ágúst sl., um sölu nautgripa og fullvirðisréttar jarðarinnar Möðrufells.

Erindi aðila kaupsamningsins frá 24. júlí sl. var síðan tekið aftur fyrir á fundi hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar 25. ágúst 1997. Að sögn stefnanda gerðu Birgir og Ólafur fundarmönnum grein fyrir samtölum sínum við stefnda Matthías. Samkvæmt framburði þeirra Birgis og Ólafs hér fyrir dómi lágu einnig fyrir fundinum upplýsingar um það, að gagnstefnendur hefðu tryggt sér afnot af landrými í landi S.-Laugaland og ættu auk þess upprekstur í Hvassafelli fyrir tuttugu hryssur. Að lokinni umfjöllun um málið samþykkti hreppsnefnd með fjórum atkvæðum gegn þremur að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli. Í tilefni samþykktar meiri hluta hreppsnefndar óskaði einn fulltrúi minni hlutans eftir því, að bókuð yrði eftirfarandi athugasemd: „Fulltrúi U-listans, Áki Áskelsson, hafnar því, að Eyjafjarðarsveit neyti forkaupsréttar við sölu á jörðinni Möðrufelli og samþykkir þar af leiðandi gerðan kaupsamning um jörðina frá 24. júlí 1997. Fulltrúi U-listans sér engin rök fyrir því að neyta forkaupsréttar. Fyrir liggur kaupsamningur um greiðslumark jarðarinnar (125.000 l) milli væntanlegs kaupanda og bónda í Eyjafjarðarsveit. Af þessu má ljóst vera, að greiðslumark jarðarinnar verður áfram innan Eyjafjarðarsveitar og í sveitarfélagið mun flytjast búrekstur með kaupandanum og auka þannig við atvinnurekstur í Eyjafjarðarsveit.“

Á fundinum var enn fremur tekin afstaða til tveggja kaupþilboða, sem borist höfðu sveitarstjórn í umrædda jörð. Fyrir valinu varð Valdimar Jónsson á Ytra-Felli með leynilegri atkvæðagreiðslu. Þrír hreppsnefndarmenn sátu hjá.

Gagnstefnendum var tilkynnt um ákvörðun stefnanda með símskeyti 26. ágúst sl. Með bréfi, dagsettu 27. ágúst 1997, kærðu þau ákvörðunina til landbúnaðarráðuneytisins samkvæmt heimild í 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum. Kæran var reist á fimm atriðum, sem eru hin sömu og þau reisa á vörn sína í aðalsök og miða við í gagnsök og síðar verður lýst.

Báðir málsaðilar gerðu landbúnaðarráðuneytinu grein fyrir sjónarmiðum sínum, sem felldi síðan úrskurð í kærumálinu 7. október 1997. Niðurstaða ráðuneytisins var á þá leið, að felld var úr gildi ákvörðun hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar frá 25. ágúst 1997 um að neyta forkaupsréttar að umræddri jörð. Í úrskurðarorði var enn fremur tekið fram, að viðurkennt væri, að stefnandi, hreppsnefnd Eyjafjarðarsveitar, hefði glatað rétti sínum til að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli samkvæmt kaupsamningi, dags. 24. júlí 1997.

Hreppsnefnd Eyjafjarðarsveitar samþykkti á fundi sínum 12. október 1997 með fjórum atkvæðum gegn þremur að leita til dómstóla í því skyni að fá hnekkt úrskurði landbúnaðarráðuneytisins frá 7. október 1997.

Málsástæður stefnanda í aðalsök.

Stefnandi bendir á, að úrskurður landbúnaðarráðuneytisins sé annars vegar studdur því, að stefnandi hafi ekki virt ákvæði 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, en hins vegar, að ákvörðun stefnanda hafi verið án alls rökstuðnings og áfátt um efni. Stefnandi heldur því fram í máli þessu, að niðurstaða ráðuneytisins um þessi tvö atriði sé röng og ekki í samræmi við lög. Stefnandi heldur því fram, að skilyrðum rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 hafi verið fullnægt að öllu leyti, eins og atvikum hafi verið háttað við undirbúning ákvörðunar hreppsnefndar um að neyta forkaupsréttarins á fundinum 25. ágúst 1997. Jafnframt heldur stefnandi því fram, að niðurstaða ráðuneytisins um skort rökstuðnings fyrir ákvörðun hreppsnefndar og um afleiðingar þess eigi sér ekki lagastoð. Landbúnaðarráðuneytið túlki 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 svo í niðurstöðu úrskurðar síns, að telja verði, „að hreppsnefnd Eyjafjarðarsveitar hafi borið að leita umsagnar málsaðila og veita honum þannig færi á að koma að öllum sjónarmiðum sínum með tryggilegum og skýrum hætti, áður en nefndin tók ákvörðun sína um að neyta forkaupsréttar“. Stefnandi bendir á, að ekki sé

formbundið samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga, með hvaða hætti stjórnvald sinni þeirri skyldu sinni að sjá til þess, að mál sé nægjanlega upplýst, áður en ákvörðun sé tekin. Rannsóknarskylda 10. gr. stjórnsýslulaga beinist að því, að málsatvik séu nægjanlega upplýst.

Í athugasemd með 10. gr. í frumvarpi til þeirra laga, sem síðar urðu að lögum nr. 37/1993, felist það, að stjórnvald þurfi ekki sjálft að afla allra upplýsinga. Í því efni skipti máli, hvor málsaðila eigi frumkvæðið. Stefndu hafi átt frumkvæði að stjórnsýslumáli því, sem stefnandi hafi leitt til lykta að sínu leyti á fundinum 25. ágúst 1997. Af þeirra hálfu hafi verið óskað eftir afstöðu stefnanda til þess, hvort forkaupsréttar yrði neytt samkvæmt heimild í jarðalögum. Kaupendum og seljendum jarðarinnar hafi því frá upphafi verið ljóst, að það væri til ákvörðunar hjá stefnanda að taka afstöðu til lögbundins forkaupsréttar. Þeim hafi því verið í lófa lagið að koma á framfæri við stefnanda sjónarmiðum sínum af því tilefni, ef þeir töldu þörf á því. Það hafi þeir gert á þann hátt, að gagnstefnandinn Matthías Eiðsson hafi sjálfur að eigin frumkvæði haft einu sinni símasamband við oddvita hreppsnefndar, en tvisvar við varaoddvita á þeim tíma, sem liðið hafi, frá því að erindi aðila kaupsamningsins hafi verið lagt fram í hreppsnefndinni og þar til það var afgreitt með ákvörðun hreppsnefndar um að neyta forkaupsréttar. Fyrir liggir, að Matthías Eiðsson hafi í þessum samtölum við oddvita og varaoddvita upplýst um áform kaupenda um nýtingu jarðarinnar, og sérstaklega hafi verið rætt um fram komin sjónarmið um það, hvort jörðin Möðrufell hentaði til hrossabúskapar. Oddviti og varaoddviti hreppsnefndar hafi gert öðrum hreppsnefndarmönnum grein fyrir þessum samtölum við Matthías og því, sem þar hafi komið fram á fundi hreppsnefndar 25. ágúst 1997, áður en hreppsnefnd tók ákvörðun um að neyta forkaupsréttar.

Stefnandi bendir á, að sveitarstjórn sé fjölskipað stjórnvald og íslensk lög geri ekki ráð fyrir því, að aðili máls, sem sé til meðferðar hjá sveitarstjórn, eigi kröfu um að koma fyrir sveitarstjórn og flytja mál sitt þar. Undirbúningur ákvarðana sveitarstjórnar hvíli því á einstökum sveitarstjórnarmönnum og þá sérstaklega á embættismönnum sveitarstjórnar, hvort sem um sé að ræða kjörna fulltrúa eða sérstaka starfsmenn. Til þeirra leiti þeir, sem óski að gera grein fyrir sínum málum, áður en þau komi til afgreiðslu í sveitarstjórn, nema þeir geri bréflega grein fyrir máli sínu. Oddviti og ráðinn sveitarstjóri hafi sérstökum skyldum að gegna við undirbúning ákvarðana sveitarstjórnar, sbr. 67. og 71. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Við mat á því, hvort mál sé nægjanlega upplýst í skilningi 10. gr. stjórnsýslulaga, verði þess að gæta, að sveitarstjórn sé ætlað að fjalla sérstaklega um ýmis mál vegna staðkunnáttu sinnar og vitneskju um aðstæður

í sveitarfélaginu. Dæmi um slík mál séu einmitt viðfangsefni, sem sveitarstjórnnum séu fengin í jarðalögum. Því sé niðurstaða landbúnaðarráðuneytisins röng, að því er varði gildi og þýðingu samtala gagnstefnandans Matthíasar við áður nefnda tvo sveitarstjórnarmenn Með þessum samtölum og vitneskju sveitarstjórnarmanna um aðstæður í sveitarfélaginu hafi legið fyrir nægjanlegar upplýsingar fyrir stefnanda til að reisa ákvörðun á. Það hafi hvorki verið þörf á né hægt að afla frekari upplýsinga. Gagnstefnandinn Matthías Eiðsson f. h. kaupenda jarðarinnar hafi þannig fengið tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum sínum til hreppsnefndar í tilefni þess álitafnis, hvort jörðin Möðrufell hentaði til hrossabúskapar, og um hugsanlega forkaupsréttarákvörðun hreppsnefndar. Stefndu og gagnstefnendur hafi í engu sýnt fram á, að stefnandi hafi farið eftir röngum eða ófullnægjandi upplýsingum.

Í rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga komi hvergi fram sú skylda stjórnvalds, að það skuli hafa frumkvæði að því að upplýsa mál, áður en ákvörðun sé tekin. Þar sé einungis mælt svo fyrir, að mál skuli vera nægjanlega upplýst, þ. e. til að unnt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Það sé hins vegar ekki skilyrði að lögum, að það sé gert með því, að stjórnvald snúi sér sjálft til aðila málsins. Hvort mál sé nægjanlega upplýst í skilningi 10. gr. stjórnsýslulaga, ráðist ekki af því, hvort stjórnvald hafi sjálft átt frumkvæði að upplýsingaöfluninni eða sinnt henni í ákveðnu formi með því að leita til aðila málsins, heldur verði að meta það efnislega í hverju tilviki.

Í þessu sambandi vísar stefnandi til 18. gr. stjórnsýslulaga. Aðilar kaupsamningsins höfðu haft frumkvæði að því að óska eftir afstöðu stefnanda til forkaupsréttarins, og hafi stefndi Matthías, áður en ákvörðun var tekin, fengið vitneskju um, að stefnandi teldi það álitamál, hvort jörðin Möðrufell hentaði til þess búskapar, sem hann áformaði að vera með á jörðinni. Þrátt fyrir þetta hafi aðilar kaupsamningsins ekki séð ástæðu til að koma á framfæri við stefnanda frekari upplýsingum eða sjónarmiðum umfram það, sem fram hafði komið í samtölum gagnstefnandans Matthíasar við oddvita og varaoddvita, né heldur hafi þeir óskað eftir því á grundvelli 18. gr. stjórnsýslulaga, að málinu yrði frestað í því skyni að kynna sér gögn og gera grein fyrir afstöðu sinni.

Þá telur stefnandi, að málið hafi verið nægilega upplýst, þegar ákvörðunin um beitingu forkaupsréttarins var tekin. Því hafi verið fullnægt ákvæði 10. gr. stjórnsýslulaga; úrskurður landbúnaðarráðuneytisins sé að þessu leyti rangur, og því beri að ógilda hann. Stefnandi vekur sérstaka athygli á því, að sú fullyrðing í niðurstöðu ráðuneytisins, að ekki verði ráðið af gögnum málsins, að stefnandi hafi lagt viðhlítandi grundvöll að ákvörðun sinni,

sé sett fram, án þess að ráðuneytið tilgreini, á hverju þessi fullyrðing sé reist.

Í niðurstöðu úrskurðar landbúnaðarráðuneytisins segi, að í bókun hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar frá fundi nefndarinnar 25. ágúst 1997 séu ekki „tilgreindar neinar ástæður fyrir þeirri ákvörðun meiri hluta nefndarinnar að neyta forkaupsréttar að jörðinni, sem réttlættu hana í ljósi tilgangs jarðalaga“. Þá segir, að ákvörðunin hafi þannig verið „án alls rökstuðnings og áfátt um efni“. Af þessum orðum úrskurðarins verði ekki annað ráðið en það sé skilningur ráðuneytisins, að gildi ákvörðunar sveitarstjórnar sé háð því, að henni fylgi rökstuðningur, þ. e., að gerð sé krafa um samhliða rökstuðning.

Stefnandi hafnar þessum skilningi með vísan til þess, að við setningu stjórnssýslulaga nr. 37/1993 hafi verið sérstaklega um það fjallað, hvort taka ætti upp sem almenna réttarreglu, að ákvörðun stjórnvalds skyldi ávallt fylgja rökstuðningur, þ. e. samhliða rökstuðningur. Niðurstaðan hafi orðið sú, að lögfest hafi verið sú meginregla, að stjórnvöldum beri því aðeins að rökstyðja ákvarðanir sínar, að fram komi beiðni um það frá aðila máls, eftir að ákvörðun hafi verið birt honum. Engin sérákvæði séu í lögum, sem geri sveitarstjórnnum skylt að rökstyðja ákvörðun um að beita forkaupsrétti samkvæmt jarðalögum við birtingu þeirra, heldur geti þeir, sem í hlut eiga, óskað eftir slíkum rökstuðningi, eftir að ákvörðun hefur verið birt, sbr. 21. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Þegar rökstuðningur fylgi ekki ákvörðun við birtingu, feli það ekki í sér, að stjórnvald hafi tekið ákvörðun sína án alls rökstuðnings og ekki á grundvelli sérstakra ástæðna, heldur eingöngu, að sá rökstuðningur verði ekki birtur samhliða birtingu ákvörðunar. Sé eftir því leitað, beri stjórnvaldi að rökstyðja ákvörðun sína.

Með vísan til þessara sjónarmiða sé úrskurður ráðuneytisins því gallaður, og beri því að ógilda hann.

Þá heldur stefnandi því jafnframt fram, að niðurstaða úrskurðar ráðuneytisins sé ekki nægjanlega rökstudd, svo að fullnægt sé skilyrðum 4. tl. 31. gr., sbr. 22. gr. stjórnssýslulaga. Í niðurstöðu úrskurðarins segi, að ekki verði ráðið af gögnum málsins og skýringum, að sveitarstjórn Eyjafjarðarsveitar hafi lagt viðhlítandi grundvöll að ákvörðun sinni. Síðan segi, að þegar af þessum ástæðum geti sú ákvörðun sveitarstjórnar Eyjafjarðarsveitar að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli ekki verið gild. Þarna segi ekkert um það, hvað ráðuneytið telji á hafa skort, til að viðhlítandi grundvöllur væri lagður að ákvörðuninni. Ekki sé fjallað um það í úrskurðinum, hverju áfátt væri. Þar sé ekki vísað til neinnar réttarreglu til stuðnings þessari niðurstöðu ráðuneytisins. Stefnandi telji, að slíkir annmarkar séu á úrskurði ráðuneytisins að þessu leyti, til að ógilda beri hann í heild sinni.

Í úrskurði ráðuneytisins sé sú ályktun dregin, að stefnandi hafi fyrirgert rétti sínum til að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli með nýrri ákvörðun þar að lútandi vegna lögbundins frests í jarðalögum til að taka ákvörðun um beitingu forkaupsréttar. Með kröfu sinni um ógildingu úrskurðar ráðuneytisins í þessu máli krefst stefnandi þess einnig, að þetta atriði og þar með úrskurðurinn í heild sinni verði felldur úr gildi.

Stefnandi vísar til stuðnings dómkröfu sinni í aðalsök til 1., 10., 21., 22. og 31. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 og 67. og 71. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Þá vísar hann einnig til 17. gr. jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum, sbr. 1. mgr. 30. gr. sömu laga.

Til stuðnings málskostnaðarkröfu sinni vísar stefnandi til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, einkum 129. og 130. gr.

Málsástæður og lagarök stefndu (og gagnstefnenda) í aðalsök.

A) Rannsóknarregla 10. gr. stjórnssýslulaga.

Stefndu reisa dómkröfur sínar í fyrsta lagi á því, að stefnandi hafi ekki gætt ákvæða 10. gr. stjórnssýslulaga, áður en ákveðið hafi verið að neyta forkaupsréttar. Stefnandi hafi aldrei leitað formlega til stefndu til að afla upplýsinga um málið, áður en ákvörðun hafi verið tekin. Ljóst sé af fram lögðum dómskjölum, að stefndi Matthías hafi átt símtöl við einhverja sveitarstjórnarmenn, áður en ákvörðunin var tekin. Í báðum tilvikum hafi verið um það að ræða, að Matthías Eiðsson hafi að eigin frumkvæði haft samband við viðkomandi sveitarstjórnarmenn vegna málsins. Ekkert skriflegt hafi farið manna í milli um þau atriði, sem þar hafi verið rædd, og aðrir sveitarstjórnarmenn hafi ekki verið vitni að samtölunum. Það sé algerlega óhugsandi, að slík „óformleg“ símtöl milli sumra aðila í fjölskipuðu stjórnvaldi, sem taka eigi íþyngjandi ákvörðun, fullnægi skilyrði 10. gr. stjórnssýslulaga um það, að mál sé nægilega upplýst, áður en ákvörðun er tekin.

Þá liggi það einnig fyrir, að sveitarstjórn hafði aldrei haft samband við stefndu Hermínu, Ragnheiði og Bjarna vegna málsins. Hermína sé aðili að kaupsamningnum um jörðina rétt eins og Matthías. Aldrei hafi verið leitað upplýsinga hjá henni, áður en ákvörðun var tekin í því.

EKKI hafi heldur verið haft samband við seljendur, stefndu Bjarna Guðmundsson og Ragnheiði Austfjörð, áður en ákveðið var að gera þeim að selja öðrum aðila jörðina en þau höfðu áður ákveðið. Það sé ein mikilvægasta grundvallarreglan í eignarrétti, að menn hafi ráðstöfunarrétt á eignum sínum og geti valið sér kaupanda. Þau Bjarni og Ragnheiður geti haft af því margs konar hagsmuni að selja þeim Matthíasi og Hermínu frekar en einhverjum öðrum. Rétt hefði verið að kanna afstöðu þeirra að þessu leyti, áður en ákvörðun var tekin í því.

Stefndu fallast því á niðurstöðu úrskurðar landbúnaðarráðuneytisins frá 7. október sl., að því er varðar rannsóknarregluna, svo og á rökstuðning í úrskurðinum um þetta atriði.

Stefndu mótmæla þeirri málsástæðu stefnanda, að ekki skipti máli, með hvaða hætti stjórnvald sinni rannsóknarreglu sinni, svo og, að 10. gr. stjórnsýslulaga verði ekki túlkuð svo, að stjórnvald þurfi sjálf að afla allra upplýsinga. Það sé háð því, hvor málsaðili eigi frumkvæðið. Í þessu sambandi benda stefndu á það, að stefnandi hafi átt frumkvæðið í þessu tilliti. Stefndu hafi gert það eitt að fullnægja þeirri lagaskyldu að bera kaupsamninginn undir sveitarstjórn til samþykkis eða synjunar við því, hvort hún hygðist neyta forkaupsréttar síns. Málið hafi fyrst orðið að stjórnsýslumáli, þegar sveitarstjórn hafi ákveðið að gera eitthvað annað en hafna forkaupsrétti, þ. e. kanna möguleika á því að neyta hans. Stefndu hafi þá borið að rannsaka málið, ekki einungis með tilviljanakenndum símtölum við einn af fjórum málsaðilum, heldur með alvöru-upplýsingaöflun um fyrirhugaðan búskap á jörðinni o. fl. Þessi skylda hljóti að hafa hvílt enn frekar á sveitarstjórn, þar sem henni hafi verið ljóst, að kaupendum var það mikið kappsmál að fá að halda jörðinni í samræmi við það, sem um hafði verið samið milli seljenda og kaupenda.

B) Rökstuðningur ákvörðunar stefnanda.

Stefndu telja, að ákvörðun stefnanda um að neyta forkaupsréttar að Möðrufelli hafi verið algerlega órökstudd. Þau hafi ekki getað séð með nokkru móti, hvaða sjónarmið lágu til grundvallar ákvörðuninni. Ljóst sé, að ákvörðun um að neyta forkaupsréttar skv. heimild í jarðalögum verði að fullnægja þeim skilyrðum, sem fram komi í 1. gr. laganna um tilgang þeirra. Stjórnvald, sem hyggist beita rétti sínum skv. jarðalögum, hljóti að verða að gera grein fyrir forsendum þess, m. ö. o. að rökstyðja niðurstöðu sína. Slíkum rökstuðningi hafi ekki verið til að dreifa í ákvörðun sveitarstjórnar Eyjafjarðarsveitar. Af þessari ástæðu hljóti einnig að verða að láta úrskurð landbúnaðarráðuneytisins frá 7. október 1997 standa óhaggaðan.

Stefndu vísa til jarðalaga nr. 65/1976 og stjórnsýslulaga nr. 37/1993, einkum 10. gr., til stuðnings kröfum sínum svo og til 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, að því er varðar málskostnaðarkröfu þeirra.

Málsástæður og lagarök stefnda íslenska ríkisins.

Af hálfu stefnda landbúnaðarráðherra f. h. íslenska ríkisins er því haldið fram, að úrskurður hans frá 7. október 1997 sé fyllilega lögmætur og til-efnislaust sé að fella hann úr gildi.

Ákvörðun stefnanda um að neyta forkaupsréttar samkvæmt 1. mgr. 30. gr. jarðalaga hafi falið í sér beitingu valdheimildar til að hlutast til um eignar-

hald og nýtingu jarðar í sveitarfélaginu, en heimildin feli í sér almenna takmörkun á eignarráðum fasteignareiganda. Ákvörðun stefnanda sé stjórnvaldsákvörðun, sbr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stefnanda hafi því borið að gæta ákvæða 1. gr. jarðalaga um efni þeirrar ákvörðunar, að neyta skyldi forkaupsréttar.

Auk þess hafi stefnanda borið að gæta málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga. Á þessu hafi orðið alvarlegur misbrestur, sem telja verði slíkan, að ákvörðun stefnanda hafi réttilega verið úr gildi felld.

Í bókun stefnanda um hina umdeildu ákvörðun hafi ekki verið tilgreindar neinar þær ástæður, sem réttlættu hana í ljósi tilgangs jarðalaga, eins og honum sé lýst í 1. gr. þeirra. Ákvörðunin hafi þannig verið án alls rökstuðnings og áfátt um efni, en til þess að geta tekið ákvörðun á grundvelli forkaupsréttarheimildar jarðalaga hafi verið óhjákvæmilegt að afla nauðsynlegra upplýsinga frá aðilum kaupsamningsins. Í 1. gr. jarðalaga segi, að tilgangur þeirra sé sá að sporna gegn röskun á búsetu fólks á dreifbýlissvæðum og tryggja framhald búskaparnota af jörðum. Ákvörðun stefnanda og síðar dómkröfur hans hafi ekki verið studdar þessum sjónarmiðum. Kaupendur hafi ráðgert að nýta jörðina áfram til búskapar, og þótt stefnandi eða meiri hluti hreppsnefndar kunni að telja jörðina henta betur til einnar tegundar búskaparháttar en annarrar, séu það ekki rétt lagasjónarmið til að reisa á ákvörðun um neytingu forkaupsréttar. Stefnanda hafi því borið, áður en hann ákvað að neyta forkaupsréttar, að kanna málið rækilega og eiga frumkvæði að því að gefa báðum mál aðilum kost á að koma öllum sjónarmiðum sínum á framfæri. Grundvallist þetta á ákvæðum stjórnsýslulaga, sbr. 10., 12., 13. og 14. gr. þeirra. Í þessu sambandi verði að líta til þess, að stefnandi sé fjölskipað stjórnvald og að ákvörðunin hafi verið samþykkt með fjórum atkvæðum gegn þremur.

Stefndi íslenska ríkið vísar enn fremur til áréttingar sjónarmiðum sínum til dóms Hæstaréttar frá 12. júní 1997 í málinu nr. 346/1996: Hreppsnefnd Grímsneshrepps gegn íslenska ríkinu o. fl. Í dóminum segir, að þá kröfu hafi orðið að gera til hreppsnefndar, „að áður en til endanlegrar meðferðar kæmi á umræddu forkaupsréttarboði, yrði málið rækilega kannað og aðilum gefinn kostur á að koma að öllum sjónarmiðum sínum. Þetta var og nauðsynlegt, til að aðaláfrýjanda væri unnt að meta, hvort nýting forkaupsréttar af hans hálfu samrýmdist tilgangi jarðalaga nr. 65/1976“.

Stefndi íslenska ríkið styðst við öll sömu sjónarmið og málsástæður og aðrir stefndu, og er vísað til umfjöllunar þar um hér að framan.

Loks vísar stefndi íslenska ríkið til tveggja dóma Hæstaréttar, sem upp voru kveðnir 23. október sl. í málum nr. 432/1996 og 429/1997, eftir að mál

þetta var þingfest hér fyrir dómi. Um aðild íslenska ríkisins hafi verið eins háttað og í þessu máli. Dómkröfur stefnenda hafi verið m. a. um ógildingu á tveimur úrskurðum umhverfisráðherra. Niðurstaða Hæstaréttar í báðum málum var sú, að umhverfisráðherra hefði enga lögvarða hagsmuni haft af úrlausn máls, sem gætu leitt til aðildar hans að því. Hafi ekki verið nein réttarfarsnauðsyn til að gefa ráðherranum kost á að láta til sín taka dómsmál, sem eingöngu sé höfðað til ógildingar slíkum úrskurði. Kröfum á hendur umhverfisráðherra var því sjálfkrafa vísað frá héraðsdómi.

Stefndi íslenska ríkið gerir ekki sjálfstæða kröfu um frávísun á grundvelli þessara hæstaréttardóma, en vekur athygli héraðsdóms á þeim.

Gagnsök.

Málsástæður og lagarök gagnstefnenda í gagnsök.

Gagnstefnendur styðja gagnsök sína því, að málatilbúnaður gagnstefnda í aðalsök hafi eingöngu snúist um þau lagasjónarmið, sem fjallað hafi verið um í úrskurði landbúnaðarráðherra frá 7. október 1997, og því sé þeim nauðsynlegt að höfða gagnsakarmál þetta, til að öll þau sjónarmið, sem kæra þeirra til landbúnaðarráðherra hvíli á, fái umfjöllun héraðsdóms í þessu máli, en þau séu þessi:

1. Að skilyrði jarðalaga nr. 65/1976 hafi skort, til að gagnstefnda hafi verið heimilt að neyta forkaupsréttar og ganga inn í kaupsamning Ragnheiðar Austfjörð og Bjarna Guðmundssonar annars vegar og gagnstefnenda hins vegar um jörðina Möðrufell, Eyjafjarðarsveit, dags. 24. júlí 1997.

2. Að jafnræðisregla 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 hafi verið brotin, er gagnstefndi tók ákvörðun um að neyta forkaupsréttar að Möðrufelli í Eyjafjarðarsveit 25. ágúst 1997.

3. Að ákvörðun gagnstefnda, dags. 25. ágúst 1997, um að neyta forkaupsréttar að Möðrufelli í Eyjafjarðarsveit hafi verið skýlaust brot á meðalhófsreglunni í 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

4. Að gagnstefndi hafi ekki gætt andmælareglunnar í 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, er ákvörðun, dags. 25. ágúst 1997, var tekin um að neyta forkaupsréttar að Möðrufelli í Eyjafjarðarsveit.

1. Jarðalög nr. 65/1976.

Í 1. gr. jarðalaga komi fram, að tilgangur þeirra sé sá, að nýting lands utan skipulagðra þéttbýlissvæða sé eðlileg og hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og að eignarráð á landi og búseta á jörðum sé í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og þeirra, sem stunda landbúnað.

Við beitingu forkaupsréttar skv. 30. gr. jarðalaga beri sveitarstjórnnum að hafa framangreint ákvæði 1. gr. jarðalaga til hliðsjónar. Í greinargerð með frumvarpi að jarðalögum sé tilgangur laganna frekar skýrður, m. a. á þann

hátt, að hagsmunir landbúnaðarins skuli hafðir að leiðarljósi við beitingu jarðalaga, þ. m. t. beitingu forkaupsréttarheimildar í 30. gr. laganna.

Fyrir liggi, að gagnstefnendur ætli að nýta jörðina Möðrufell til hrossabúskapar og hyggist hafa þar fasta búsetu. Sé því ljóst, að sala jarðarinnar til gagnstefnenda og fyrirhuguð nýting þeirra á henni sé í fullu samræmi við ákvæði jarðalaga og því engin rök fyrir því, að gagnstefndi grípi fram fyrir hendur gagnstefnendum og viðsejendum þeirra í skjóli laganna og kollvarpi þeim samningum, sem gerðir hafa verið. Samningsfrelsi sé grundvallarréttur manna, sem þetta land byggir. Allar reglur, sem takmarki þetta frelsi, hljóti að verða að túlka þröngt. Kaup gagnstefnenda á jörðinni muni fela í sér aukningu landbúnaðar á svæðinu, þar sem bústofn þeirra muni bætast við þann, sem fyrir sé í sveitinni. Framleiðslurétturinn og kýrnar, sem nú séu á jörðinni, muni haldast innan sveitar, svo sem gagnstefnda hafi verið kunnugt, þegar ákveðið hafi verið að neyta forkaupsréttarins.

Þeirri skoðun gagnstefnda, að Möðrufell henti illa til hrossabúskapar, sé með öllu vísað á bug. Gagnstefnendur hafi þegar tryggt sér aukið landrými (35 ha) úr landi S.-Laugalandis (Brúna) með leigusamningi, og auk þess hafi gagnstefnendur upprekstur í Hvassafelli fyrir 20 hryssur. Mat á því, hversu hentugt Möðrufell sé til hrossabúskapar, hljóti að vera best komið hjá gagnstefnendum sjálfum, enda séu þau þaulvanir hrossabændur og óhugsandi, að þau færu að hætta grundvelli lífsafkomu sinnar með óskynsamlegu staðarvali fyrir búskap sinn. Forræðishyggi gagnstefnda í þessu sambandi eigi sér enga lagastoð. Gagnstefnendur vísa sérstaklega til þess í þessu sambandi, að seljandi jarðarinnar, Bjarni Guðmundsson, hafi búið með 117 nautgripi (kýr, kálfa og naut), 30 kindur og 20 hross, þegar mest var. Gagnstefnendur hyggist búa með u. þ. b. 70 hross (þ. m. t. folöld). Að auki séu gagnstefnendur með u. þ. b. 30 hross, sem aðrir eigi. Heildarfjöldi hrossa á jörðinni verði því u. þ. b. 100. Það sé því ljóst, að jörðin verði mun minna beitt, þegar gagnstefnendur komi þangað, en verið hafi.

Ákvörðun um að neyta forkaupsréttar megi ekki vera geðþóttaákvörðun. Hún verði að styðjast við efnisleg rök, en því sé ekki til að dreifa í þessu máli.

2. 11. gr. stjórnisýslulaga.

Í 11. gr. stjórnisýslulaga komi jafnræðisreglan fram. Ljóst sé, að gagnstefnda beri að sjá til þess, að á Möðrufelli sé stundaður búskapur, sbr. áðurnefndan tilgang jarðalaga. Ljóst sé, að gagnstefndi hafi brotið jafnræðisregluna með því að leggja stein í götu gagnstefnenda í máli þessu og meina þeim að stunda búskap að Möðrufelli, ef búskapur einhvers annars aðila, sem síðar kaupir jörðina, sé gagnstefnda þóknanlegri. Ekkert komi

fram í jarðalögum um, að gera eigi einni tegund búskapar hærra undir höfði en annarri. Löng hefð sé fyrir hrossabúskap í sveitum Eyjafjarðar, og samrýmist slíkur rekstur fullkomlega þeim almenna skilningi, sem menn leggi í búskaparhugtakið. Þá megi einnig velta því fyrir sér, hvernig gagnstefndi hyggist tryggja um alla framtíð, að ábúendur að Möðrufelli breyti ekki um búskaparhætti. Ekkert liggi fyrir um það, að sá aðili, sem gagnstefndi hafi nú selt jörðina, geti ekki síðar ákveðið að söðla um og fara yfir í hrossabúskap.

Brot gagnstefnda á jafnræðisreglunni kristallist ekki síst í því, að gagnstefndi hafi margoft reynt að fá einhvern til að kaupa jörðina, eftir að gagnstefnendur keyptu hana, en áður en gagnstefndi ákvað að neyta forkaupsréttar að henni. Virðist því allt hafa verið gert til að hindra, að gagnstefnendur fengju jörðina, án nokkurra efnislegra raka, og koma í veg fyrir, að fyrirætlanir gagnstefnenda um búsetu á jörðinni næðu fram að ganga.

3. 12. gr. stjórnssýslulaga.

Í 12. gr. stjórnssýslulaga komi fram, að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun, þegar lögmætu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti.

Þar sem legið hafi fyrir, að gagnstefnendur ætli að nýta Möðrufell til búskapar í samræmi við tilgang jarðalaga, hafi verið algerlega ónauðsynlegt hjá gagnstefnda að beita því harkalega úrræði að neyta forkaupsréttar að jörðinni. Hin löglega vægari meðferð málsins hefði verið sú, að gagnáfrýjandi hefði ekki gengið inn í kaupin. Í 12. gr. stjórnssýslulaga sé takmörkuð heimild stjórnvalda til slíkra ákvarðana.

4. 13. gr. stjórnssýslulaga.

Gagnstefnendum hafi aldrei gefist kostur á að tjá sig um efni málsins, áður en gagnstefndi ákvað að neyta forkaupsréttarins, en gagnstefnendum bar slíkur réttur skv. 13. gr. stjórnssýslulaga.

Gagnstefnendum hafi verið tilkynnt um ákvörðun gagnstefnda með símkeyti 26. ágúst. Frá þeim tíma, er gagnstefnda var sent bréf, þar sem óskað hafi verið eftir afstöðu hans til forkaupsréttarins, og þar til gagnstefnendum var tilkynnt um lokaniðurstöðu málsins, hafi þeim ekki verið kynnt, hvað til stæði, og ekki gefinn kostur á að tjá sig um þá tillögu, sem samþykkt hafi verið, að neyta forkaupsréttarins.

Málsástæður og lagarök gagnstefnda í gagnsök.

Gagnstefndi lýsir aðstæðum á jörðinni Möðrufelli á þann veg, að beiti-land jarðarinnar sé mjög takmarkað og þess utan rýrt og illa hæft til hrossa-beitar. Jörðin eigi rétt til beitolands á Hraungerðisdal, í Möðrufellsfjalli og á

Skjöldal norðanverðum, sem sé afréttur. Hún eigi í raun ekkert útskipt beitiland utan túna. Beitilandið sé annaðhvort óskipt sameiginlegt beitiland með jörðunum Gilsbakka, Árgerði og Hraungerði (eyðibýli), Syðra-Felli og Ytra-Felli, en tvær síðastnefndar jarðir hafi verið byggðar sem nýbýli úr Möðrufelli. Hins vegar sé um að ræða afréttarland Möðrufells á Skjöldal, en hinar jarðirnar eigi þar upprekstrarrétt með fyrir sínar eigin skepnur. Sveitarstjórn hafi ákveðið í samráði við gróðurverndarnefnd, að sauðfé verði ekki rekið á Skjöldal fyrr en 15. júní, en stórgripir um hálfum mánuði síðar. Í bókun jarðanefndar Eyjafjarðarsýslu frá 26. ágúst sl. og umsögn Landgræðslu ríkisins frá 8. september sl., sem liggi fyrir í málinu, sé talið óráðlegt að auka beitarþunga hrossa á þessu svæði.

Það sé því fjarri lagi að halda því fram, að hreppsnefnd Eyjafjarðarsveitar hafi reist ákvörðun sína um nýtingu forkaupsréttar á ómálefnalegum grunni, að því er varði beitarþol jarðarinnar.

Gagnstefndi styður frávísunarkröfu sína því, að dómkrafa gagnstefnenda í gagnsök fari í bága við 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 (eml.). Dómkrafan lúti eingöngu að því að fá lögfræðilegt álit dómsins um, að ákvörðun gagnstefnda hafi verið „ólögmæt“, en haggi í engu gildi ákvörðunarinnar, þar sem ekki sé gerð krafa um ógildingu hennar. Kröfugerðin fullnægi því ekki þeim skilyrðum, sem 2. mgr. 25. gr. eml. setji fyrir viðurkenningardómi, enda beinist hún ekki að því að fá skorið úr tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands, heldur aðeins krafist álits dómsins um, að ákvörðun gagnstefnda hafi verið ólögmæt.

Sýknukrafa gagnstefnda í gagnsök sé byggð á því, að öllum lagaskilyrðum hafi verið fullnægt við ákvörðunina um að neyta forkaupsréttar, bæði samkvæmt jarðalögum og þeim lagaákvæðum stjórnarsýslulaga, sem gagnstefnendur vísi til í gagnsök.

Gagnstefndi mótmælir þeirri fullyrðingu gagnstefnenda, að ákvæða 1. gr. jarðalaga hafi ekki verið gætt við ákvörðun sína. Á gagnstefnda hvíli sú lagaskylda að beita ákvæðum jarðalaga, m. a. forkaupsréttarákvæði 30. gr., „með hliðsjón af hagsmunum sveitarfélaga af því, að innan vébanda þeirra geti landbúnaður þróast með eðlilegum hætti“. Í þessu sambandi vísar gagnstefndi til 2. mgr. 6. gr. jarðalaga, þar sem segi, að rétt sé að synja um áformaða ráðstöfun eignar, telji sveitarstjórn og jarðanefnd, að hún fari í bága við hagsmuni sveitarfélagsins. Það hafi verið mat gagnstefnda, að það samrýmdist betur hagsmunum sveitarfélagsins og þróun landbúnaðar þar í sveit, að jörðinni Möðrufelli yrði ráðstafað áfram til mjólkurframleiðslu, í stað þess, að þar yrði búið með hross, eins og legið hafi fyrir, að gagnstefnendur hefðu áform um. Það hafi umfram allt legið til grundvallar ákvörð-

uninni á fundinum 25. ágúst sl., að aðstæður til hrossabúskapar á jörðinni Möðrufelli séu ófullnægjandi með tilliti til beitarþols og landgæða, a. m. k. í þeim mæli, sem gagnstefnendur ráðgerðu. Engu breyti, þótt gagnstefnendur hafi tryggt sér beitarafnot annars staðar, enda hafi ekki verið tryggt, að þau yrðu til frambúðar.

Þá mótmælir gagnstefndi því, að ákvörðun sín hafi verið geðþóttaákvörðun. Það sé öðru nær, því að hún hafi einmitt byggst á faglegu og mál-efnalegu mati á öllum aðstæðum og þekkingu sveitarstjórnarmanna í hreppsnefnd á búskaparaðstæðum á jörðinni Möðrufelli.

Gagnstefndi hafnar og þeirri málsástæðu gagnstefnenda, að jafnræðisregla 11. gr. stjórnsýslulaga hafi verið brotin. Það sé á starfssviði gagnstefnda samkvæmt jarðalögum að stuðla að sem bestri jarðanýtingu og að sú nýting falli að hagsmunum sveitarfélagsins og eðlilegri þróun landbúnaðar þar. Sá aðili, sem gagnstefndi hafi nú selt jörðina, hafi leitað sérstaklega eftir að fá hana keypta til mjólkurframleiðslu í því skyni að auka hagkvæmni og framleiðni í búrekstri sínum. Það geti ekki talist brot á jafnræðisreglu, að einstakir hreppsnefndarmenn hafi leitað eftir kaupanda að jörðinni Möðrufelli til mjólkurframleiðslu, áður en ákveðið hafi verið að neyta forkaupsréttar að henni. Það hafi verið í þágu þeirra markmiða, sem sveitarstjórn hafi sett sér um búskaparhætti innan sveitarfélagsins.

Þá hafnar gagnstefndi þeirri málsástæðu gagnstefnenda, að umrædd ákvörðun hafi farið í bága við 12. gr. stjórnsýslulaga. Gagnstefndi vísar enn og aftur til þess, að sú lagaskylda hvíli á sér að taka afstöðu til þess, hvort áformuð notkun gagnstefnenda að jörðinni væri í samræmi við hagsmuni sveitarfélagsins. Að vandlega athuguðu máli hafi niðurstaðan orðið sú, að jörðin Möðrufell hentaði illa eða alls ekki til hrossabúskapar, og því hefði gagnstefndi átt einskis annars úrkosti en grípa inn í ráðstöfun jarðarinnar og neyta lögheimilaðs forkaupsréttar. Meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga hafi ekki staðið því í vegi, eins og hér hafi staðið á.

Loks mótmælir gagnstefndi þeirri málsástæðu gagnstefnenda, að brotinn hafi verið réttur á þeim samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga. Legið hafi fyrir, hvaða not gagnstefnendur hafi ætlað að hafa af jörðinni. Annar gagnstefnenda, Matthías Eiðsson, hafi greint tveimur hreppsnefndarmönnum frá áformum sínum um afnot jarðarinnar og hvaða búrekstur hann hygðist stunda þar. Því hafi verið óþarft, eins og á stóð, að leita frekar til gagnstefnenda eða seljenda jarðarinnar um frekari upplýsingar.

Gagnstefndi vísar í gagnsök til 1. og 2. mgr. 25. gr. eml., að því er frávísunarkröfu hans varðar, en til jarðalaga nr. 65/1976 með síðari breytingum, einkum 1., 6. og 30. gr. laganna, svo og til 78. gr. stjórnarskrár Íslands og

stjórnsýslulaga nr. 37/1993, einkum 11., 12. og 13. gr. Málskostnaðarkröfu sína reisir gagnstefndi á 129. og 130. gr. eml.

Forsendur og niðurstaða.

Við aðalmeðferð málsins gáfu eftirtaldir skýrslu: Birgir Þórðarson, oddviti Eyjafjarðarsveitar, Ólafur Geir Vagnsson varaoddviti, Björn Helgi Barkarson, starfsmaður Landgræðslu ríkisins, Matthías Eiðsson og Björn Guðmundsson.

I.

Aðild landbúnaðarráðherra f. h. ríkisins.

Í greinargerð sinni hér fyrir dómi vakti lögmaður ríkisins athygli dómsins á tveimur dómum Hæstaréttar, sem báðir voru upp kveðnir 23. október sl.

Í báðum þessum málum var umhverfisráðherra stefnt til varna til ógildingar á úrskurðum, sem umhverfisráðherra hafði kveðið upp um ágreining tilgreindra málsaðila. Rökstuðningur Hæstaréttar var efnislega samhljóða í báðum málum og var á þá leið, að hlutverk umhverfisráðherra hafi verið það eitt að úrskurða um ágreining málsaðila sem æðra stjórnvald innan stjórnsýslunnar, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga, en hafi enga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins, sem leitt geti til aðildar hans. Engin réttarfarsleg nauðsyn hafi legið til þess að gefa ráðherranum kost á að láta til sín taka dómsmál, sem varði ógildingu á úrskurði hans. Kröfum áfrýjanda á hendur umhverfisráðherra var því í báðum tilvikum vísað sjálfkrafa frá héraðsdómi.

Í máli því, sem hér er til úrlausnar, eru aðstæður að öllu leyti eins, að því er varðar aðild ríkisins. Gagnáfrýjendur kærðu ákvörðun hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar frá 25. ágúst 1997 til landbúnaðarráðherra á grundvelli 17. gr. jarðalaga, eins og áður er lýst. Landbúnaðarráðherra kvað upp úrskurð um gildi ákvörðunar hreppsnefndarinnar. Sá úrskurður er til meðferðar hér fyrir dómi.

Aðstæður eru hér allar þær sömu og í málum þeim, sem Hæstiréttur felldi dóm í 23. október sl. Með vísan til þessa er kröfu stefnanda á hendur landbúnaðarráðherra vísað frá dómi.

Fordæmi það, sem Hæstiréttur hefur gefið með dómum þessum, lá ekki fyrir við þingfestingu málsins. Því þykir rétt, að hvor aðili, stefnandi og landbúnaðarráðherra f. h. ríkissjóðs, beri sinn kostnað í þessum þætti málsins.

II.

Aðalsök.

Dómkrafa stefnanda í aðalsök er þrípætt. Þar er þess krafist í fyrsta lagi, að úrskurður landbúnaðarráðuneytisins frá 7. október sl., sem ógilti

ákvörðun stefnanda frá 25. ágúst sl. um að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli í Eyjafjarðarsveit, verði felldur úr gildi. Í annan stað er krafist ógildingar viðurkenningar ráðuneytisins á því, að stefnandi hafi glatað rétti sínum til að neyta forkaupsréttar að umræddri jörð samkvæmt kaupsamningi, dagsettum 24. júlí sl. Í þriðja lagi gerir stefnandi kröfu til þess, að staðfest verði, að ákvörðun sín á fundinum 25. ágúst sl. um að neyta forkaupsréttar að jörðinni standi óhöggð.

Málsástæður stefnanda í aðalsök lúta allar að því, að úrskurður ráðuneytisins hafi byggst á tveimur meginforsendum, annars vegar, að ekki hafi verið gætt ákvæða 10. gr. stjórnssýslulaga, og hins vegar, að ákvörðun stefnanda um nýtingu forkaupsréttar hafi verið án alls rökstuðnings. Því sé hlutverk dómsins það eitt að fjalla eingöngu um þessi tvö álítaefni í aðalsök.

Það er á hinn bóginn álit dómsins, að þriðji kröfuliður í dómkröfu stefnanda sé þess eðlis, að ekki sé unnt að leggja hlutlægt mat á ákvörðun stefnanda nema líta á málið í heild og til þeirra lagaákvæða, sem gilda á þessu réttarsviði, ef ástæða þykir.

Fyrst verður vikið að úrskurði landbúnaðarráðherra.

Í aðfaraorðum hans segir svo: „Samkvæmt 10. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 verður að telja, að hreppsnefnd Eyjafjarðarsveitar hafi borið að leita umsagnar málsaðila og veita honum þannig færi á að koma að öllum sjónarmiðum sínum með tryggilegum og skýrum hætti, áður en nefndin tók ákvörðun sína um að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli á fundinum 25. ágúst 1997. Þrátt fyrir það að annar málsaðili hafi, að eigin frumkvæði, haft samband símleiðis við tilgreinda tvo sveitarstjórnarmenn, leysir það ekki sveitarstjórn undan þeirri ótvíræðu lagaskyldu að hafa sjálf frumkvæði að nauðsynlegri upplýsingaöflun vegna málsins. Engu breytir í þessu sambandi, þótt sveitarstjóri Eyjafjarðarsveitar hafi verið í sumarleyfi á þeim tíma, sem hér um ræðir, eins og fram kemur í athugasemdum lögmanns Eyjafjarðarsveitar, dags. 16. september 1997. Í ljósi þess, hve íþyngjandi ákvörðun sveitarstjórnar var fyrir kærundur, verður að telja, að sérstök skylda hafi hvílt á sveitarstjórn að slaka hvergi á í undirbúningi og rannsókn, áður en til ákvörðunar kom. Af gögnum málsins og skýringum verður ekki ráðið, að sveitarstjórn Eyjafjarðarsveitar hafi lagt viðhlítandi grundvöll að ákvörðun sinni. Þegar af þessum ástæðum getur sú ákvörðun sveitarstjórnar Eyjafjarðarsveitar að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli ekki verið gild ... Í bókun hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar frá fundi nefndarinnar 25. ágúst sl. eru ekki tilgreindar neinar þær ástæður fyrir þeirri ákvörðun meiri hluta nefndarinnar að neyta forkaupsréttar að jörðinni, sem réttlættu hana í ljósi tilgangs jarðalaga, eins og honum er lýst í

1. gr. Var ákvörðunin þannig án alls rökstuðnings og áfátt um efni, en til að unnt sé að taka ákvörðun á grundvelli forkaupsréttarheimildar jarðalaga, var óhjákvæmilegt að afla allra nauðsynlegra upplýsinga, m. a. frá kærendum sjálfum. Það gerði sveitarstjórn ekki og virti því ekki ákvæði 10. gr. stjórnsýslulaga.“

Dómurinn fellst á þau sjónarmið og rök, sem úrskurðurinn er reistur á.

Sýnilegt er, að ágreiningur var um það í hreppsnefnd, hvort neyta skyldi forkaupsréttar samkvæmt 30. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Á fundinum 7. ágúst sl. var tillaga um að fresta málinu til næsta fundar samþykkt með fjórum atkvæðum, en þrír sátu hjá. Gefur það vísbendingar í þá átt, að ekki hafi verið full eining um afgreiðslu málsins. Á fundinum 25. ágúst var tillagan um að beita forkaupsrétti samþykkt með fjórum atkvæðum gegn þremur, sem sýnir, að ekki voru menn á eitt sáttir um afgreiðslu málsins. Einn hreppsnefndarmanna í minni hluta gerði sérstaka grein fyrir atkvæði sínu, sem færð var til bókar (sjá hér að framan). Samkvæmt yfirlýsingum Birgis Þórðarsonar oddvita og Ólafs R. Vagnssonar varaoddvita, sem liggja frammi í málinu, gerðu þeir á fundinum 25. ágúst sl. grein fyrir símtölum sínum við gagnstefnandann Matthías og hvað þar hefði komið fram. Þetta staðfestu þeir hér fyrir dómi.

Pegar það er virt, að báðir þessir hreppsnefndarmenn stóðu að samþykkt hreppsnefndarinnar um beitingu forkaupsréttarins á fundinum 25. ágúst sl. og engin önnur gögn lágu fyrir fundinum en upplýsingar þeirra um áform gagnstefnenda um nýtingu jarðarinnar Möðrufells, þykir það styrkja enn frekar niðurstöðu úrskurðar landbúnaðarráðherra.

Gögn málsins benda til þess, að hreppsnefnd mátti vera það ljóst, að beiting forkaupsréttar var mjög harkaleg aðgerð gagnvart gagnstefnendum og gat haft ófyrirsjáanlegar fjárhagslegar afleiðingar fyrir þau. Því var skylda stefnanda sérstaklega rík til að vanda vel til undirbúnings ákvörðunar sinnar.

Þetta lét stefnandi hjá líða og hlýtur að verða að bera hallann af þeirri vangá sinni.

Pegar af þessari ástæðu og að öðru leyti með vísan til rökstuðnings í úrskurði landbúnaðarráðherra þykir verða að hafna kröfum aðalstefnanda, hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar, um ógildingu úrskurðar landbúnaðarráðherra frá 7. október 1997.

Samkvæmt þessum málalokum og með vísan til 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála (eml.) dæmist aðalstefnandi til að greiða aðalstefndu í aðalsök málskostnað, sem ákveðst 300.000 kr. að viðbættum lög-mæltum virðisaukaskatti.

Gagnsök.

Hlutverk dómstóla er að skera úr ágreiningi, sem málsaðilar bera undir þá. Í aðalsök hefur ágreiningi málsaðila verið ráðið til lykta með þeim hætti, að kröfum aðalstefnanda hefur verið hafnað, sem felur jafnframt í sér, að fallist hefur verið á kröfur stefndu og gagnstefnanda í þeim þætti málsins.

Því fæli úrlausn í gagnsök í sér lögfræðilegt álit, sem andstætt væri ákvæði 1. mgr. 25. gr. eml. Gagnstefnendur hafa ekki heldur sýnt fram á, að þeir hafi lögvarða hagsmuni af umfjöllun dómsins um kröfur þeirra í gagnsök, sbr. 2. mgr. 25. gr. eml.

Kröfum gagnstefnanda í gagnsök er því vísað frá dómi.

Málskostnaður fellur niður í þessum þætti málsins.

Skúli J. Pálmason kvað upp þennan dóm.

D ó m s o r ð:

I.

Aðalsök.

1) Kröfu aðalstefnanda, hreppsnefndar Eyjafjarðarsveitar, á hendur landbúnaðarráðherra f. h. íslenska ríkisins er vísað frá dómi. Málskostnaður fellur niður.

2) Hafnað er kröfu aðalstefnanda um, að ógiltur verði með dómi úrskurður landbúnaðarráðuneytisins, sem dagsettur er 7. október 1997, að ákvörðun hans frá 25. ágúst 1997 um að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli í Eyjafjarðarsveit, Eyjafjarðarsýslu, sé felld úr gildi, svo og, að ógilt verði viðurkenning ráðuneytisins á því, að sveitarstjórn Eyjafjarðarsveitar hafi glatað rétti sínum til að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli samkvæmt kaupsamningi, dagsettum 24. júlí 1997. Þá er hafnað kröfu aðalstefnanda, að staðfest verði, að ákvörðun hans á fundi 25. ágúst 1997 um að neyta forkaupsréttar að jörðinni Möðrufelli standi óhöggð.

Aðalstefnandi greiði aðalstefndu 300.000 kr. í málskostnað að viðbættum lögmaeltum virðisaukaskatti.

II.

Gagnsök.

Kröfum gagnstefnanda, Matthíasar Eiðssonar og Hermínu Valgarðsdóttur, í gagnsök er vísað frá dómi.

Málskostnaður fellur niður.