

Nr. 862/2016.

Fimmtudaginn 16. nóvember 2017.

Reykjavíkurborg

(Páll Arnór Pálsson hrl.

Sonja María Hreiðarsdóttir hdl.)

gegn

Kópavogsbæ

(Guðjón Ármannsson hrl.)

Grindavíkurbæ og

(enginn)

Mosfellsbæ

(enginn)

og til réttargæslu

Seltjarnarnesbæ

(enginn)

Sveitarfélög, Stjórnsýsla, Staðarmörk.

R höfðaði mál á hendur nágrannasveitarfélögum sínum og gerði þá kröfu að nánar tilgreindu landsvæði yrði skipað innan staðarmarka sinna. K tók til varna í málinu og krafðist sýknu af kröfum R. Umrætt landsvæði hafði áður tilheyrt Seltjarnarneshreppi hinum forna, en hafði verið skipað innan staðarmarka K árið 1948 með ákvörðun félagsmálaráðuneytisins um að skipta Seltjarnarneshreppi upp í tvö sveitarfélög. Þá hafði landsvæðið verið úrskurðað þjóðlenda með úrskurði óbyggðanefndar í máli nr. 2/2004 sem staðfestur var að mestu með dómi Hæstaréttar í máli nr. 685/2008. Í dómi sínum rakti Hæstiréttur hvernig vöxtur sveitarfélagsins Reykjavíkur hefði þróast með þeim hætti að sveitarfélaginu hefðu verið lagðar til nærliggjandi jarðir og lögsagnarumdæmi þess stækkað með lögum á hverjum tíma. Í þeim lögum kæmi hvergi fram að lögsaga sveitarfélagsins hefði átt að vera viðtækari en þar greindi. Þá væri í þeim lögum hvergi að finna fyrirmæli um að staðarmörk sveitarfélagsins næðu til þess lands sem aðalkrafa R í málinu tæki til. Með því að R hefði ekki fært fram haldbær rök fyrir því að áðurgreind ákvörðun félagsmálaráðuneytisins hefði verið ólögmæt, lægi fyrir gild ákvörðun þess um að hið umþrætta land lægi innan staðarmarka K. Gætu önnur þau atvik og röksemdir sem R vísaði til ekki breytt þeirri niðurstöðu. Var K því sýknað af kröfum R.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómaramarnir Þorgeir Örlygsson, Greta Baldursdóttir, Markús Sigurbjörnsson, Ólafur Þorkur Þorvaldsson og Viðar Már Matthíasson.

Áfrýjandi skaut málinu upphaflega til Hæstaréttar 3. nóvember 2016. Ekki varð af fyrirhugaðri þingfestingu þess 21. desember 2016 og áfrýjaði hann öðru sinni 27.

sama mánaðar. Hann krefst þess aðallega „að allri þjóðlendu innan afréttar Seltjarnarneshrepps hins forna eins og hún var ákveðin með dómi Hæstaréttar 29. október 2009 í máli nr. 685/2008 verði skipað innan staðarmarka Reykjavíkurborgar.“ Til vara krefst hann þess að þjóðlendu innan afréttar Seltjarnarnesshrepps hins forna á eftirgreindu svæði verði skipað innan staðarmarka sinna, frá: „Sýslusteinini austan Lyklafells eftir árfarvegi Lyklafellsárinnar fyrir sunnan Lyklafell og niður í Nautapoll. Úr Nautapollni meðfram heiðarbrún í vatnsfarveginn við norðurenda Vatnaássins. Úr því ræður norðurkvísl Lyklafellsárinnar þangað til hún fellur í Fossvallaá. Syðsta kvíslin af Fossvallaám frá Lækjarmóti, sem rennur frá bænum, ræður upp að þúfu, sem stendur í Holtstanga fyrir neðan Neðrivötn, þaðan til útsuðurs í mógrýtisklett, með rauf í, er snýr suður og þaðan í Sandfellshnjúk. Frá Sandfellshnjúki er farið til norðvesturs í Markhól. Úr Markhóli eftir beinni línu í átt að Húsfelli í punkt þar sem sú lína sker beina línu frá Stríp í Stóra-Kóngsfell, úr þeim punkti í Stóra-Kóngsfell og úr Stóra-Kóngsfelli í Háakoll. Úr Háakollni eftir hæstu tindum Bláfjalla í stöpul á Vífilfelli. Þaðan í fyrrgreindan Sýslustein.“ Að því frágengnu krefst hann þess að þjóðlendu á eftirgreindu svæði innan afréttar Seltjarnarnesshrepps hins forna verði skipað innan staðarmarka sinna, frá: „Sandfellshnjúki í Markhól og úr Markhóli eftir beinni línu í átt að Húsfelli í punkt þar sem sú lína sker beina línu frá Stríp í Stóra-Kóngsfell, úr þeim punkti í Stóra-Kóngsfell og úr Stóra-Kóngsfelli í Háakoll. Úr Háakollni eftir hæstu tindum Bláfjalla í punkt með hnitinu X-374.351,2 Y-391.854,81, þaðan í punkt með hnitinu X-373.551 Y-393.122 og úr honum beina línu í Sandfellshnjúk.“ Áfrýjandi krefst þess að stefndu Grindavíkurbæ og Mosfellsbæ verði „gert að þola dóm í málinu“. Þá krefst hann málskostnaðar úr hendi stefnda Kópavogsbæjar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi Kópavogsbær krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Stefndu Grindavíkurbær og Mosfellsbær hafa ekki látið málið til sín taka.

Áfrýjandi hefur stefnt Seltjarnarnesbæ til réttargæslu fyrir Hæstarétti, en gerir engar kröfur á hendur honum. Réttargæslustefndi hefur ekki látið málið til sín taka.

I

Kröfur áfrýjanda í málinu lúta að því að hluti lands sem áður tilheyrði Seltjarnarneshreppi hinum forna verði talinn innan staðarmarka áfrýjanda. Sá hluti landsins, sem aðalkrafan tekur til var talinn þjóðlenda í úrskurði óbyggðanefndar 31. maí 2006 í máli nr. 2/2004 og sú niðurstaða staðfest í dómi Hæstaréttar 29. október

2009 í máli nr. 685/2008 með einu fráviki að því er laut að hluta af ytri mörkum þjóðlendunnar.

Ágreiningslaust er að allt það svæði sem aðalkrafa áfrýjanda tekur til, allt svæði sem telst innan staðarmarka stefnda Kópavogsbæjar og stór hluti þess svæðis, sem er innan staðarmarka áfrýjanda, tilheyrði í öndverðu Seltjarnarneshreppi.

Í Jarðabók Árna Magnússonar og Páls Vídalín kemur fram að á árinu 1703 hafi jörðin Reykjavík með átta hjáleigum verið kirkjustaður í konungseigu og tilheyrft Seltjarnarneshreppi. Reykjavík var veitt kaupstaðarréttindi með konungsrúskurði 18. ágúst 1786 og í framhaldi af því var kaupstaðnum útmælt land, sem mun hafa svarað nokkurn veginn til lands jarðarinnar Reykjavíkur með hjáleigum, sem áður er getið. Með tilskipun 15. apríl 1803 var kaupstaðarlóðin gerð að sérstöku lögsagnarumdæmi. Á nítjándu öld og fyrri hluta þeirrar tuttugustu eignaðist Reykjavíkurkaupstaður ýmsar jarðir, er áður tilheyrðu Seltjarnarneshreppi og voru síðar lagðar undir kaupstaðinn. Þannig var jörðin Hlíðarhús með hjáleigunni Ánanaustum og jarðirnar Örfirisey, Sel, Arnarhóll ásamt Rauðará með lóðum og lendum, lagðar undir lögsagnarumdæmi áfrýjanda með konungsrúskurði 24. febrúar 1835. Með lögum nr. 5/1894 voru jarðirnar Laugarnes og Kleppur lagðar undir lögsagnarumdæmi Reykjavíkur og með lögum nr. 46/1923 um stækkun lögsagnarumdæmis Reykjavíkur var farið á sama hátt með jarðirnar Breiðholt, Bústaði og Eiði. Með lögum nr. 49/1929 um stækkun lögsagnarumdæmis Reykjavíkur voru jarðirnar Ártún og Árbær, sem þá tilheyrðu Mosfellshreppi, lagðar undir áfrýjanda og með lögum nr. 69/1931, sem báru sama heiti og þau síðastnefndu, jarðirnar Þormódsstaðir og Skildinganes í Seltjarnarneshreppi svo og verslunarstaðurinn Skildinganes ásamt lóðum og lendum sem frá jörðunum höfðu verið seldar. Enn voru samþykkt lög um stækkun lögsagnarumdæmis Reykjavíkur nr. 52/1943 en með þeim voru jarðirnar Elliðavatn og Hólmur í Seltjarnarneshreppi, ásamt lóðum og lendum sem úr þeim höfðu verið seldar, og spilda úr landi jarðarinnar Vatnsenda í sama hreppi, er bæjarstjórn Reykjavíkur kynni að taka eignarnámi sem heimilað var með lögum nr. 57/1942, lagðar undir áfrýjanda. Með fyrrnefndu lögunum voru einnig lagðar undir hann jarðirnar Grafarholt, að því leyti sem heimilað var að taka land þeirrar jarðar eignarnámi samkvæmt 3. gr. laganna, Gufunes, Keldur, Eiði, Knútskot, Korpúlfsstaðir, Lambhagi, Reynisvatn og jarðarhlutinn Hólmsheiði, en þessar jarðir voru allar í Mosfellshreppi. Fyrirmælin tóku einnig til allra lóða og lendna, sem seldar höfðu verið út úr þessum jörðum. Einnig var mælt fyrir um að sá hluti jarðarinnar Grafarholts, sem var neðan Vesturlandsbrautar, sem svo var nefnd, og var

ekki þá þegar felldur undir staðarmörk áfrýjanda skyldi falla þar undir frá 1. maí 1953. Eyjarnar Akurey, Engey og Viðey voru færðar undir áfrýjanda með lögum nr. 30/1978 og á árinu 1998 voru sveitarfélögin Kjalarneshreppur og Reykjavík sameinuð í kjölfar atkvæðagreiðslu sem fram hafði farið í sveitarfélögunum árið áður, sbr. lög nr. 17/1998 um það efni.

II

Í 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 12/1927, sem giltu allt fram að gildistöku laga nr. 58/1961 um sama efni, var mælt fyrir um heimild atvinnumálaráðherra, en samkvæmt ríkisstjóraúrskurði 22. desember 1942 fór félagsmálaráðherra með þessa heimild frá þeim tíma, til að skipta hreppi, sameina hreppi og breyta hreppamörkum. Jafnframt sagði: „Eigi má neina slíka breyting gera, nema eftir beiðni hreppsnefnda þeirra, er hlut eiga að máli, og meðmælum sýslunefndar“.

Land Seltjarnarneshrepps var frá því fyrir árið 1900 í tveimur hlutum, sem síðar urðu þrír er hluti Vatnsendalands var með lögum felldur undir staðarmörk áfrýjanda. Í fyrsta lagi landið vestan Reykjavíkur, sem mun hafa verið nefnt framnes og eyjarnar, sem áfrýjandi eignaðist síðar, í öðru lagi landið sunnan Reykjavíkur og í þriðja lagi land austan Reykjavíkur. Byggð mun fyrir miðja síðustu öld hafa vaxið hraðar í þeim hluta Seltjarnarneshrepps sem var sunnan Reykjavíkur en í þeim hluta sem var vestan við. Við hreppsnefndarkosningar 1946 mun listi Framfarafélagsins Kópavogur hafa fengið hreinan meirihluta í hreppsnefnd, þrjá fulltrúa af fimm. Á árinu 1947 mun að frumkvæði íbúa sem bjuggu í Seltjarnarneshreppi vestan Reykjavíkur hafa komið fram ósk um skiptingu hreppsins. Í ákvörðun félagsmálaráðuneytisins 21. nóvember 1947 var vísað til þess að borist hafi bréf hreppsnefndar Seltjarnarneshrepps og sýslunefndar Kjósarsýslu þann 18. og 19. sama mánaðar „allt varðandi skiptingu Seltjarnarneshrepps í tvö sveitarfélög.“ Bæði hreppsnefnd og sýslunefnd hefðu tjáð sig með sama hætti um hvernig landi hreppsins skyldi skipt. Í ákvörðun ráðuneytisins sagði meðal annars: „Samkvæmt framansögðu lítur ráðuneytið svo á, að hreppsnefnd og sýslunefnd séu sammála um hreppamörk hinna nýju hreppa og að þau skuli vera þessi: 1. Annar hreppurinn skal taka yfir Seltjarnarnes vestan Reykjavíkur og eiga að austan sameiginleg mörk með Reykjavík, en að öðru leyti ræður strandlengja nessins þeim hreppi. Honum fylgja þó eyjar þær, er áður hafa tilheyrt Seltjarnarneshreppi. 2. Hinn hreppurinn taki yfir núverandi Seltjarnarneshrepp sunnan og austan Reykjavíkur og fylgir þar sömu hreppamörkum og verið hafa. Ráðuneytið fellst á tillögur sýslunefndar og hreppsnefndar og ákveður mörk hinna nýju hreppa eins og að framan segir.“

Ráðuneytið tiltók einnig að sá hluti Seltjarnarnesshrepps, sem yrði vestan Reykjavíkur, skyldi halda upphaflegu nafni en þeim hluta, sem yrði sunnan Reykjavíkur ásamt þeim jörðum er honum fylgdu, skyldi gefið nafnið Kópavogshreppur. Í B-deild Stjórnartíðinda 10. desember 1948 var birt bréf félagsmálaráðuneytisins til sýslunefndar Kjósarsýslu um skiptingu Seltjarnarnesshrepps í tvö hreppsfélög. Í því bréfi kom fram að nokkru leyti lýsing marka Kópavogshrepps. Þá var þar einnig tekið fram að fjallskil og refaeyðing á afrétti skyldi vera sameiginleg með báðum hreppunum þar til hreppsnefndir ákvæðu annað með samþykki sýslunefndar Kjósarsýslu.

Kópavogshreppur fékk kaupstaðaréttindi með lögum nr. 30/1955 um bæjarstjórn í Kópavogsskaupstað. Í 1. gr. laganna var mælt fyrir um að kaupstaðurinn skyldi vera sérstakt lögsagnarumdæmi og ná „yfir allan núverandi Kópavogshrepp“.

III

Sá hluti þess lands, sem í hlut Kópavogshrepps kom samkvæmt framangreindri ákvörðun félagsmálaráðuneytisins og lá austan Reykjavíkur og áður hefur verið nefndur afréttur Seltjarnarnesshrepps hins forna, var allur talinn þjóðlenda með úrskurði óbyggðanefndar 31. maí 2006 í máli nr. 2/2004 sem staðfestur var með dómi Hæstaréttar í máli nr. 685/2008, með einu fráviki að því er varðar merki eins og áður greinir. Af því leiðir að íslenska ríkið á beinan eignarrétt að landinu, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Aðila greinir ekki á um að mörk landsins séu eins og þau voru ákveðin í dómi Hæstaréttar og miðar áfrýjandi aðalkröfu sína við þau. Varakröfur áfrýjanda eru um aðskilda hluta þjóðlendunnar innan þess svæðis, sem aðalkrafan tekur til.

Áfrýjandi hefur ekki fært haldbær rök fyrir því að ákvörðun félagsmálaráðuneytisins um skiptingu Seltjarnarnesshrepps hafi verið ólögmat, hvorki að efni til né formi. Verður því staðfest niðurstaða héraðsdóms um að land það, sem aðalkrafa áfrýjanda tekur til, hafi frá því að ákvörðun ráðuneytisins öðlaðist gildi verið innan staðarmarka stefnda Kópavogsbæjar. Þótt óumdeilt sé að ýmsar jarðanna sem lagðar voru til áfrýjanda úr Seltjarnarneshreppi hafi átt upprekstrarrétt á afrétt Seltjarnarnesshrepps hins forna og að þau óbeinu eignarréttindi hafi fallið til áfrýjanda þegar hann eignaðist jarðirnar, breytir það í engu framangreindri ákvörðun um að afrétturinn væri innan staðarmarka stefnda, Kópavogsbæjar. Eins og greinir í I kafla dóms þessa var vöxtur Reykjavíkur fyrst og fremst á þann hátt að sveitarfélaginu voru lagðar til jarðir og umdæmi þess stækkað með lögum. Flestar jarðanna eignaðist áfrýjandi ýmist fyrir eða eftir að þær voru felldar undir lögsögu hans. Af fyrirmælum

laga sem fólu í sér rýmkun á lögsagnarumdæmi áfrýjanda og getið hefur verið kemur hvergi fram að staðarmörk sveitarfélagsins hafi átt að vera víðtækari en lögin mæltu fyrir um hverju sinni. Í engu tilvikum er þar að finna fyrir mæli um að staðarmörk áfrýjanda nái til þess lands, sem aðalkrafa hans í málinu tekur til. Áfrýjandi getur því ekki reist kröfu um önnur réttindi til landsvæðisins sér til handa en fylgdu þeim jörðum sem til hans voru lagðar, en þar var sem fyrr greinir um að ræða afnotarétt að afrétti þeim sem í þjóðlendunni er.

Samkvæmt framansögðu liggur fyrir gild ákvörðun félagsmálaráðuneytisins reist á þágildandi sveitarstjórnarlögum um að land það sem aðalkrafa áfrýjanda tekur til sé innan staðarmarka stefnda, Kópavogsbæjar. Þá liggur jafnframt fyrir að fyrir mæli laga um staðarmörk áfrýjanda hafa í engu veitt honum lögsögu innan þessa landsvæðis.

Áfrýjandi reisir kröfur sínar einnig á því að ýmis atvik, sem að hluta eru síðar til komin, eigi að leiða til þess að þær verði teknar til greina. Í því sambandi teflir hann meðal annars fram þeim rökum að hann hafi haft forystuhlutverk meðal sveitarfélaga á svæðinu um nýtingu landsins, hann hafi staðið undir stærstum hluta af rekstrarkostnaði við skíðasvæðin sem eru innan þess, hann sé lang stærsta sveitarfélagið sem hafi öflugasta stjórnsýslukerfið og sé best til þess fallinn að fara með lögsögu yfir svæðinu, auk þess sem lega landsvæðisins mæli með því að það sé innan staðarmarka hans. Engin þessara röksemda getur að lögum breytt framangreindri niðurstöðu um að landið sé innan staðarmarka stefnda Kópavogsbæjar.

Samkvæmt framansögðu, sem á við um allar kröfur áfrýjanda, verður niðurstaða hins áfrýjaða dóms um sýknu stefnda, Kópavogsbæjar, staðfest svo og ákvörðun dómsins um málskostnað.

Áfrýjandi greiði stefnda Kópavogsbæ málskostnað fyrir Hæstarétti eins og í dómsorði greinir.

Áfrýjandi gerir fyrir Hæstarétti einungis þá kröfu á hendur stefndu, Grindavíkurbæ og Mosfellsbæ, að þeim verði gert að þola dóm í málinu en inntak þeirrar kröfu er ekki skýrt nánar. Þessir stefndu hafa ekki látið málið til sín taka fyrir Hæstarétti. Verður ekki leyst úr þessari kröfu áfrýjanda.

Áfrýjandi stefndi Seltjarnarnesbæ til réttargæslu í héraði og fyrir Hæstarétti. Hann hefur engar kröfur gert á hendur réttargæslustefnda, sem hefur heldur ekki gert kröfur í málinu eða látið það til sín taka. Var því tilefnislaust að sýkna hann í hinum áfrýjaða dómi.

Dómsorð:

Stefndi, Kópavogsbær, er sýkn af kröfum áfrýjanda, Reykjavíkurborgar.

Ákvæði héraðsdóms um málskostnað skal vera óraskað.

Áfrýjandi greiði stefnda, Kópavogsbæ, 1.200.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti.

Rétt endurrit staðfestir

16.11.2017

Gjald: 1.750 kr.



