

## Minnispunktur

**Til:** Gylfa Kristinssonar, skrifstofustjóra félagsmálaráðuneytisins.

**Frá:** Eyvindi G. Gunnarssyni, lektor, og Helga Áss Grétarssyni, sérfræðingi.

**Efni:** Heimildir löggjafans til að bæta réttarstöðu leigutaka lóða undir frístundahús.

### 1 Inngangur

Hinn 21. júlí 2006 skipaði þáverandi félagsmálaráðherra sjö manna starfshóp til að fjalla um réttarstöðu eigenda og íbúa frístundahúsa samkvæmt gildandi lögum og reglugerðum og gera tillögur um nauðsynlegar breytingar ef þörf krefði. Starfshópurinn skilaði félagsmálaráðherra drögum að frumvarpi til laga um frístundabyggð<sup>1</sup> hinn 28. febrúar 2007. Frumvarpsdrögin voru kynnt opinberlega sl. vor og hafa ráðuneytinu borist fjölmargar umsagnir um málið.

Með rafpósti 11. september sl. fór Gylfi Kristinsson, skrifstofustjóri félagsmálaráðuneytisins og formaður áðurnefnds starfshóps, fram á það við Viðar Mór Matthíasson, formann stjórnar Lagastofnunar Háskóla Íslands, að stofnunin færi yfir tiltekin álitæfni sem varða drög að frumvarpi til laga um frístundabyggð. Á þessa beiðni ráðuneytisins var fallist og hafa undirritaðir, Eyvindur G. Gunnarsson, lektor við lagadeild Háskóla Íslands, og Helgi Áss Grétarsson, sérfræðingur við Lagastofnun Háskóla Íslands, haft þetta verkefni með höndum.

Í fyrstu átti hið lögfræðilega úrlausnarefni að snúast um stjórnskipulegt gildi lagaákvæðis sem fyrirhugað væri að setja og sem kvæði á um að lóðarleigutaki og eigandi frístundahúss hefði annars vegar forgang að leigu þegar lóðarleigusamningur hefði runnið út og hins vegar að lóðarleigutaki eða leigusali (eigandi lóðarinnar), hefðu rétt á að bera mál undir sérstakan gerðardóm, sem hefði vald til að ákveða um forgangsrétt lóðarleigutaka og hver skyldi vera leigufjárhæð hins nýja lóðarleigusamnings. Í samræmi við símasamtal Gylfa Kristinssonar og Helga Áss Grétarssonar, hinn 18. september sl., var ákveðið að endanlegt verkefni væri að kanna hvaða leiðir stæðu löggjafanum til boða sem samrýmdust ákvæðum stjórnarskrárinnar um eignarrétt og næðu að uppfylla þau markmið að bæta réttarstöðu lóðarleigutaka. Þessi markmið mætti orða með eftirfarandi hætti:

Að leigutaki frístundalóðar geti: 1) þegar lóðarleigusamningur er útrunninn, krafist forgangs að leigu og að hann hafi réttarfarsúrræði til að þvinga fram áframhaldandi lóðarleigusamning á sanngjörnu og eðlilegu verði og 2) við tilteknar aðstæður, t.d. þegar lóð er ekki lengur áfram fól til leigu fyrir frístundahús, eignast lóðina á tileknum verðgrundvelli og tiltæk séu réttarfarsúrræði sem veiti úrskurðaraðila vald til að ákveða það verð sem skuli greitt fyrir lóðina.

### 2 Niðurstaða í hnotskurn

Í stuttu máli er niðurstaða okkar sú að það standist að öllum líkindum ákvæði stjórnarskrárinnar að löggjafinn kveði á um forgangsrétt lóðarleigutaka að lóðarleigu að

<sup>1</sup> Frumvarpsdrögin bera reyndar heitið „Réttindi og skyldur eigenda og leigjenda lóða í skipulögðum frístundabyggðum“ en framvegis verður vísað til þeirra sem draga að frumvarpi um frístundabyggð.

samningi loknum, sem og innlausnarrétt lóðarleigutaka, þ.e. rétt hans til að kaupa lóðina við tiltekin skilyrði. Það skiptir á hinn bóginn miklu máli hvernig staðið yrði að slíkri löggjöf til að sú leið sem yrði fyrir valinu myndi samrýmast ákvæði stjórnarskrárinnar um eignarrétt og grunnreglna um afturvirkni.

### 3 Forsaga

#### 3.1. Ákvæði eldri og nógildandi jarðalaga

Nógildandi jarðalög nr. 81/2004 tóku gildi 1. júlí 2004 og leystu af hólmi jarðalög nr. 65/1976 með síðari breytingum. Eldri jarðalög, sem tóku að mestu leyti til jarða og annarra slíkra fasteigna sem notuð voru til landbúnaðarnota, höfðu að geyma ákvæði sem takmörkuðu verulega rétt manna til aðilaskipta að réttindum yfir fasteignum sem féllu undir gildissvið laganna. Í 1. mgr. 6. gr. laganna var ráð fyrir því gert að jafnan væri skylt að tilkynna um áformaða ráðstöfun fasteignarréttinda og að afla þurfti samþykkis sveitarstjórnar og jarðarnefndar fyrir slíkum ráðstöfunum. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laganna höfðu sveitarstjórn og jarðarnefnd heimild til að synja um áformaða ráðstöfun eignar. Í IV. kafla laganna var, með áorðnum breytingum, að finna ákvæði um forkaupsrétt að jörðum og gat sveitarstjórn, leiguliði sem hafði setið jörð í tíu ár og Jarðasjóður ríkisins hagnýtt sér þennan forkaupsrétt að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Í 1. mgr. 12. gr. laganna var kveðið á um heimild manna til að breyta notkun landbúnaðarlands og þurfti samþykki ráðherra til að færa land úr landbúnaðarnotum. Eitt af skilyrðum þess að ráðherra samþykkti slíkt var að áður hafi verið aflað samþykkis viðkomandi jarðarnefndar og sveitarstjórnar ásamt því að liggja þurfti fyrir umsögn frá Skipulagi ríkisins og Bændasamtökum Íslands.

Samkvæmt eldri jarðalögum nr. 65/1976 var sumarbústaður bygging sem reist væri til þess að búa í að sumri til og einungis endrum og eins á öðrum tímum árs, sbr. 1. másl. 2. mgr. 10. gr. laganna. Heimild til að nýta landbúnaðarland fyrir byggingu sumarbústaða byggðist á því að jarðarnefnd samþykkti slíkt fyrir sitt leyti, sbr. 1. mgr. 10. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. 4. gr. laga nr. 28/1995. Stéttarfélag gat óskað eftir landi til reksturs orlofshúsa fyrir félagsmenn og þurfti leyfi jarðarnefndar ef heimila átti slík afnot landbúnaðarlands, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna. Ekki þurfti að afla leyfis til að aðilaskipti færu fram í landbúnaðarlandi ef þau vörðuðu sumarbústað í sumarbústaðahverfi, sbr. 7. tl. 4. mgr. 6. gr. laganna, sbr. 2. gr. laga nr. 28/1995.<sup>2</sup>

Í gildistíð eldri jarðalaga giltu almennar réttarreglur fjármunaréttar um réttarsamband eiganda jarðar og sumarbústaðaeigenda sem leigðu af þeim lóðir í landi þeirra. Algengt var í gildistíð laganna að gerðir væru langtíma lóðarleigusamningar, að jafnaði til 25-50 ára, og venjulega var lóðarleigu stillt í hóf. Þetta var ekki óeðlilegt að teknu tilliti til þess hversu erfitt var að ráðstafa landi sem féll undir landbúnaðarnot og hvaða skilyrði þurfti að uppfylla til að breyta landi úr landbúnaðarnotum í annars konar not.

Með nógildandi jarðalögum nr. 81/2004 voru takmarkanir á aðilaskiptum að jörðum að mestu felldar brott. Sennilega á sú breyting stóran þátt í því að verð á jörðum hefur hækkað verulega á undanförunum árum. Líklegt má telja að forsendur fyrir verðlagningu lóðarleigusamninga fyrir sumarbústaði hafi einnig tekið verulegum umskiptum.

<sup>2</sup> Það taldist vera sumarbústaðahverfi í skilningi laganna þegar fjórir eða fleiri sumarbústaðir voru byggðir á sömu lóð (landi) eða samtengdum lóðum.

### 3.2. Um hugtakanotkun í drögum að frumvarpi um frístundabyggð

Í fyrirbyggjandi drögum að frumvarpi til laga um frístundabyggð er þess getið að lögin eigi að gilda um réttindi og skyldur í skipulagðri frístundabyggð og að tilteknir kaflar laganna gildi einnig um frístundahús sem standa utan skipulagðrar frístundabyggðar. Hugtökin frístundabyggð og frístundahús eru ekki skilgreind í sjálfum frumvarpsdrögum en í athugasemdum er vísað til skilgreininga á þessum hugtökum í skipulags- og byggingarlöggjöf. Frumvarpsdrögin gera ráð fyrir að lögin verði ófrávikjanleg nema annað sé tekið fram eða leiði af eðli máls. Í hnotskurn er ætlunin með frumvarpinu að taka á tveimur réttarsamböndum, annars vegar skyldu eigenda frístundahúsa til að eiga með sér félagsskap um þá hagsmuni sem eru þeim sameiginlegir á því svæði sem frístundabyggðin nær yfir og hins vegar að setja reglur um réttarsamband eiganda frístundahúsalóða og þeirra sem leigja þær lóðir.

Þó að það sé ekki verkefni okkar að koma með ábendingar um hugtakanotkun í fyrirbyggjandi frumvarpi er æskilegt að hugtök laga af þessu tagi séu skýrð strax í upphafi og notkun þeirra sé sett fram með samræmdum hætti. Eins og áður segir voru í eldri jarðalögum nr. 65/1976 notuð hugtökin sumarbústaðabyggð og sumarbústaður um það sem í frumvarpinu er nefnt frístundabyggð og frístundahús. Ef mið er tekið af skilgreiningu þessara hugtaka í skipulags- og byggingarlöggjöf að þá er merking þeirra eftirfarandi:

*Frístundahús* er hús sem ætlað er til tímabundinnar dvalar.

*Frístundabyggð* er svæði sem skipulagt er fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu.

Ekki verður séð að hugtakið skipulögð frístundabyggð hafi aðra merkingu en frístundabyggð. Eðli málsins samkvæmt þurfa allar frístundabyggðir að vera skipulagðar í samræmi við gildandi lög. Heppilegra er því að nota eingöngu hugtakið frístundabyggð í frumvarpi til laga um frístundabyggð. Það myndi e.t.v. einnig horfa til bóta að skilgreina félagssvæði frístundabyggðar strax í upphafi laganna. Einnig kæmi til greina að takmarka gildissvið laganna þannig að þau væru ófrávikjanleg varðandi frístundabyggð þar sem væru sex hús eða fleiri en að tiltekin ákvæði laganna væru einnig ófrávikjanleg vegna frístundahúsa sem tilheyrðu ekki frístundabyggð. Jafnframt er rétt að hafa í huga að *forgangur að leigurétti* er ekki það sama og *forleiguréttur*. Í forleigurétti felst að þriðji maður hafi rétt til leigja tiltekið leiguandlag með sömu kjörum og kveðið er á um í leigusamningi á milli eiganda leiguandlagsins og viðsemjanda hans. Forleiguréttur hefur að þessu leyti til svipaða merkingu og forkaupsréttur. Í forgangsrétti til leigu felst að jafnaði sá réttur leigutaka að leigja áfram leiguandlag að leigutíma loknum.

Kveðið er á um forgangsrétt leigutaka í 1. mgr. 51. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994 en rétturinn verður að jafnaði ekki virkur nema húsnæðið sé falt til áframhaldandi leigu í a.m.k. eitt ár. Í húsaleigulögum er að finna frekari undantekningar frá því hvenær forgangsrétturinn verður virkur. Samkvæmt eldri húsaleigulögum nr. 44/1979 varð forgangsréttur leigutaka að jafnaði virkur óháð því hvort að húsnæðið væri falt til áframhaldandi leigu eða ekki. Það var eingöngu í undantekningartilvikum sem eigandi húsnæðis gat gert þennan forgangsrétt leigutaka óvirkan.

Samræmd hugtakanotkun í lögum af þessu tagi kann að auðvelda löggjafanum að setja reglur sem eiga að hafa bein eða óbein afturvirk á gagnkvæma og viðvarandi samninga eins og lóðarleigusamningar eru. Slíkt er einnig til þess fallið að auka líkur á að einstök ákvæði laganna hafi stjórnskipulegt gildi.

### 3.3. Réttarsamband eiganda lóðar og lóðarleigutaka – athugasemdir í drögum að frumvarpi um frístundabyggð

Það kemur fram í almennum athugasemdum í drögum að frumvarpi til laga um frístundabyggð, bls. 9, að við ýmis vandamál er að etja í frístundabyggðum og þar beri mest á samskiptum eigenda frístundahúsa á leigulóðum og landeigenda. Að mati starfshópsins felst vandinn í því að við lok leigutíma hefur landeigandi sett lóðarleigutaka afarkosti um margföldun á leiguverði eða kaup á landi á uppsprengdu verði. Gangi lóðarleigutaki ekki að öðrum hvorum kostinum hefur honum verið gert ljóst að ekki verði um að ræða framlengingu á leigu og þess krafist að frístundahúsið ásamt fylgihlutum verði fjarlæggt. Lóðarleigutakar, sem margir hverjir hafa fóstað landið þar sem frístundahúsið hefur staðið um langa hríð, hafa þannig lent í erfiðri stöðu. Þessi aðstaða hefur valdið umtalsverðri óánægju í hópi lóðarleigutaka sem margir hverjir hafa haft umráð frístundahúsalóða í marga áratugi. Bygging frístundahússins, trjárækt og umhverfisbætur hafa verið sameiginlegt áhugamál og viðfangsefni fjölskyldunnar. Fyrir þennan hóp eru miklir fjárhagslegir og tilfinningalegir hagsmunir í húfi.

Starfshópur sá sem samdi fyrirbyggjandi drög að frumvarpi til laga um frístundabyggð taldi öll tormeðki á að leysa þetta viðfangsefni með setningu afturvirkra laga. Fram kemur í frumvarpsdrögum, bls. 11, að erfitt gæti reynst að jafna samningsstöðu aðila þannig að sanngjörn niðurstaða fengist sem samrýmdist ákvæðum stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttarins og frelsi til að gera samninga af frjálsum og fúsum vilja. Til að leysa þetta úrlausnarefni benti starfshópurinn á að aðilar gætu skotið málum til dómstóla og látið reyna á gildi 36. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, sem fjallar um heimild til að víkja til hliðar efni samnings ef það yrði talið ósanngjarnt eða andstætt góðri viðskipavenju að bera hann fyrir sig. Jafnframt benti nefndin á hugmyndir talsmanns neytenda um að málum af þessu tagi yrði skotið til sýslumanns með óskuldbindandi hætti til að ná sáttum með stoð í 107. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 eða að valin yrði gerðardómsleið eða dómstólaleið til að leysa ágreining aðila.

Það er skoðun ófárna, að framangreindar leiðir sem starfshópurinn hefur bent á, dugi ekki til að leysa aðstæður eigenda frístundahúsa á leigulóðum.

## 4 Eignarréttur og afturvirkni laga

### 4.1. Um eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar

Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er mælt fyrir um að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji en til þess þurfi lagafyrirmæli og að fullt verð komi fyrir. Fræðimenn hafa talið að svara þurfi þremur spurningum við mat á inntaki ákvæðisins í einstökum tilvikum:<sup>3</sup>

1. Við hvað er átt með orðunum „eignarréttur“ og „eign“, þ.e. hvaða gæði eða réttindi njóta verndar ákvæðisins?
2. Við hvað er átt með orðunum „að láta af hendi“ eða með öðrum orðum, hvað er eignarnám og hvað skilur á milli þess og annarrar skerðingar á eignarrétti?

<sup>3</sup> Sjá t.d. Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, Reykjavík 1960, bls. 447; Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, Reykjavík 1999, bls. 545.

### 3. Hvaða skilyrði eru sett fyrir lögmæti eignarnáms?

Það er ekki vafa undirorpið að lóð undir frístundahús er eign í skilningi stjórnarskrárinnar og að um beinan eignarrétt er að ræða. Réttindi eiganda slíkrar lóða njóta því verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Á hinn bóginn er vandasamt að meta hversu langt löggjafinn getur gengið í að setja reglur sem skerða eignarrétt þannig að jafna megi því til eignarnáms. Ef löggjafinn setur þessum réttindum eingöngu almenn takmörk er ljóst að til bótaskyldu stofnast ekki. Til margs er að líta þegar meta á hvort um almennar takmarkanir er að ræða eða eignarnám.

Í fyrsta lagi verður að leggja mat á þá almannahagsmuni sem búa að baki löggjöf sem takmarkar eignarréttinn og hvaða úrræði löggjafanum stóð til boða til að vernda þessa almannahagsmuni. Meðalhóf skiptir máli þegar meta á hvort að löggjafinn hafi gengið of langt í að skerða eignarrétt, þ.e. löggjafinn verður að gæta meðalhófs gagnvart réttindum eigenda til að ná þeim markmiðum að vernda almannahagsmuni. Til einföldunar má segja að því brýnni sem almannahagsmunirnir eru og eftir því sem færri valkostir eru í boði við að ná þeim markmiðum að gæta almannahagsmuna, því meiri líkur eru á að takmarkanir á eignarrétti standist ákvæði stjórnarskrárinnar án þess að til bótaréttar hafi stofnast.<sup>4</sup>

Í öðru lagi verður að gera greinarmun á tilvikum þar sem um einhvers konar afsal eignarréttar er að ræða eða almennar takmarkanir á umráðarétti eða afnota- og ráðstöfunarétti eiganda. Til að tilvik falli undir síðari flokkinn verða takmarkanirnar að vera almennar, þ.e. þær verða að lúta að eignum af tilteknu tagi og haggja eignarheimildum eiganda ekki verulega. Slíkar almennar og málefnalegar takmarkanir eru leyfðar bótalaust. Á hinn bóginn geta lagareglur sem þvinga fram þá stöðu að eigandi láti eign af hendi verið taldar eignarnám og þá þurfa að koma til almannahagsmunir, lagaheimild og fullar bætur.

#### 4.2. Um eignarréttarákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu

Það er almennt talið að eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar veiti ríkari eignarréttarvernd en eignarréttarákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. 1. viðauka við sáttmálann, sbr. lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994. Við skýringu á eignarréttarákvæði sáttmálans hefur verið litið til þess að eignarréttarhugtakið sé tiltölulega víðtækt og sú krafa sé gerð til aðildarríkja sáttmálans að meðalhófs sé gætt við að takmarka eignarréttinn og kveðið sé á um í lögum skýr réttarfarsúrræði fyrir eiganda til að láta reyna á gildi eignarskerðingarinnar og hvort fullar bætur hafi fengist fyrir. Af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu má ráða að séu þessi skilyrði uppfyllt að þá hafi aðildarríki svigrúm til að kveða á um verulegar takmarkanir á eignarrétti svo að hægt sé að ná markmiðum sem samrýmast almannahagsmunum.

<sup>4</sup> Sjá um þessa aðferðafræði t.d. dóm Hæstaréttar frá 27. september sl. í máli nr. 182/2007. Í málinu hafði áfrýjandi fengið starfsleyfi til 30 ára til vinnslu á hafsbotni á grundvelli laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins nr. 73/1990 með útgáfu leyfisbréfs ráðherra frá árinu 1990. Með lögum nr. 101/2000, um breytingar á lögum eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, var kveðið á um að öll starfsleyfi sem gefin hefðu verið út á grundvelli laganna, féllu úr gildi fimm árum eftir gildistöku þeirra. Áfrýjandi taldi að löggin stæðust ekki 72. og 75. stjórnarskrárinnar um eignarrétt og atvinnufrelsi en það var mat Hæstaréttar að almenningsþörf hafi knúið á um setningu laganna og að meðalhófs hafi verið gætt við að ná þeim markmiðum löggjafans að vernda auðlindir hafsbotnsins. Kröfum áfrýjanda sem byggðust á þessum grundvelli var því hafnað.

#### 4.3. Um afturvirkni laga og réttmætar væntingar

Samkvæmt 1. mgr. 68. gr. og 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 7. gr. og 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er mælt fyrir um bann við afturvirkni laga við því að taka ákvörðun um refsináemi verknaðar, þyngingu viðurlaga við afbrotum og álagningu skatta. Á fleiri sviðum réttarins gilda reglur um afturvirkni laga, m.a. sem varða eignarrétt. Segja má að réttmætar væntingar eiganda tengist álitaeftum um afturvirkni laga þar sem réttarskipan, sem hefur gilt lengi um réttarstöðu eiganda, getur haft þau áhrif að hann megi með réttu vænta þess að sú skipan haldist og að löggjafinn geti ekki með afturvirkum hætti afnumið réttindi sín. Að þessu leyti geta sjónarmið um afturvirkni og réttmætar væntingar takmarkað svigrúm löggjafans til að mæla fyrir um reglur sem raska réttarstöðu eiganda leigulóða undir fristundahús.

Algengast er að leigusamningar vegna lóða fyrir fristundahús gildi til langs tíma. Um þessa samninga hefur ekki verið sérstök löggjöf heldur hafa almennar reglur fjármunaréttarins gilt um þá. Samkvæmt drögum að frumvarpi til laga um fristundabyggð er ætlunin að lögin ná til þeirra samninga sem eru í *gildi á þeim degi sem lögin koma til framkvæmda og mun þá lagasetningin óhjákvæmilega hafa afturvirk áhrif*. Lögin munu gilda framvegis um samskipti eiganda lóðar og lóðarleigutaka. Þar sem gert er ráð fyrir að lögin verði ófrávikjanleg er ljóst að *samningsákvæði sem voru gild fyrir lagasetninguna, en stangast á við ákvæði hinna nýju laga, verða ógild*. Afturvirkni af þessu tagi er réttlætunleg, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, þ. á m. ef talið er að mikilvægir almannahagsmunir knúi á um slíkt. Réttmætar væntingar eiganda geta ekki heldur hamlað slíkri lagasetningu.

Hinn svokallaði minkadómur, *Hrd. 1964:573*, getur hugsanlega verið hér til skýringar en þar var talið að lög sem bönnuðu minkaeldi hefðu gengið of langt gagnvart tilteknum eiganda minkabús, þannig að hann ætti rétt á að fá beint eignatjón sitt bætt. Þessi niðurstaða byggðist á því að eigandinn hafði komið sér upp aðstöðu í réttmætu trausti þess að eignirnar nýttust honum til minkaeldis. Þessi aðstaða varð verðlaus með lögunum án þess að lögin sjálf hafi gert ráð fyrir bótum. Kröfu mannsins um bætur vegna takmörkunar á möguleikum hans að afla sér tekna með minkaeldi var hafnað þar sem talið var að það mat löggjafans, að almannahagsmunir hafi knúið á um að banna minkaeldi, vægi þyngra en réttur eigandans til að reka atvinnustarfsemi af þessu tagi til frambúðar.

### 5 Lög um fristundabyggð – möguleg úrræði til að bæta réttarstöðu lóðarleigutaka

#### 5.1. Um nauðsyn löggjafar og almennar skerðingar á eignarrétti

Í gildistíð eldri jarðalaga nr. 65/1976 og fyrirrennara þeirra laga mótaðist löggjöf um fristundahús og fristundabyggð af þeim veruleika að aðilaskipti að jörðum væru verulegum vandkvæðum bundin. Lóðarleigusamningar tóku mið af þessu og verðlagning leigulóða varð þannig tiltölulega lægri fyrir vikið. Af ýmsum ástæðum taldi löggjafinn sig knúinn árið 2004 til að heimila rýmri aðilaskipti að jörðum en áður tíðkaðist. Sú breyting hefur orðið til þess að auka líkurnar á að jarðir séu keyptar í því skyni að auka verðmæti þeirra með öllum tiltækum ráðum en eitt þeirra er að krefja lóðarleigutaka fristundahúsa um verulega hærri leigu eða að lóðin sé keypt á háu verði. Aðstöðumunur eiganda lóða og lóðarleigutaka er því að öllum líkindum orðinn mun meiri en löggjafinn sá fyrir með setningu jarðalaga nr. 81/2004.

Eins og rakið var hér í upphafi stendur vilji til þess að bæta réttarstöðu lóðarleigutaka. Til að ná þeim markmiðum kemur til álita að kveða á um að lóðarleigutaki hafi annars vegar forgangsrétt til leigu og geti með réttarfarsúrræðum þvingað fram áframhaldandi leigu á sanngjörnu og eðlilegu verði og hins vegar að lóðarleigutaki geti við tilteknar aðstæður leyst leigulóð til sín samkvæmt reglum sem kvæðu á um verðgrundvöll og sem mæltu fyrir um réttarfarsúrræði þannig að úrskurðaraðili gæti heimilað innlausnina á tilteknu verði.

Þegar meta á gildi lagaákvæða af þessu tagi verður að líta til þess að eignarréttindi lóðareiganda eru varin af eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar. Löggjafinn getur gert ýmsar breytingar á þessum réttindum, þ.m.t. skert þau upp að vissu marki, enda séu skerðingarnar innan þeirra marka sem 72. gr. stjórnarskrárinnar setur slíkum skerðingum. Er við það átt að setja megi þessum rétti takmörk eins og öðrum eignarréttindum. Í þessu felst að réttindin er að vissu marki unnt að skerða án þess að til bótaskyldu stofnist.

Við úrlausn þess hvort lagaákvæði standist ákvæði stjórnarskrárinnar verður að meta hvort hún telst almenn og hvort hún styðjist við almennar málefnislegar ástæður. Í þeim efnum getur skipt máli hverjar eru ástæður eignarskerðingarinnar og hvaða markmiðum ætlunin er að ná fram með henni. Hafa verður í huga að ekkert eitt atriði getur ráðið úrslitum í slíku mati heldur er til margs að líta, þ.e. meta verður í heild öll atriði þeirrar eignarskerðingar sem í hlut á hverju sinni.

*Í fyrsta lagi* verður að líta til þess að þróunin á Íslandi hefur verið sú að fasteignaverð hefur hækkað verulega frá því að því að jarðalög nr. 81/2004 tóku gildi. Virðist þar tvennt koma til. Annars vegar voru möguleikar til aðilaskipta að jörðum rýmkaðir verulega með því að ýmsar takmarkanir á aðilaskiptum að jörðum voru felldar úr gildi og hins vegar hefur aðgangur að ódýru lánsfé aukist. Leiða má líkur að því að hvort tveggja hafi haft áhrif til hækkunar á fasteignaverði. Þegar þetta tvennt er virt verður að ætla að löggjafanum sé heimilt í lögum að kveða á um réttarstöðu eigenda lóða og lóðarleigutaka. Með setningu laga um þessi málefni væri löggjafinn að gegna því hlutverki sínu að setja mönnum reglur og auka þannig líkur á að sátt náist um málefni sem varða margvíslega hagsmuni, bæði fjárhagslega og ófjárhagslega.

Þessi þróun er ekki einsdæmi hér á landi. Til samanburðar má nefna dóm Hæstaréttar Noregs í máli nr 2007/237 frá 21. september síðastliðnum. Í málinu var um það deilt hvort lagaákvæði sem kvæði á um rétt leigutaka til áframhaldandi leigu lóðar á sömu kjörum og áður stæðist ákvæði norsku stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar og bann við afturvirkni laga. Í dóminum kom fram að fasteignaverð í Noregi hafi hækkað undanfarna áratugi. Þetta hafi m.a. orðið til þess að löggjafinn hafi árið 2004 talið ástæðu til að breyta lögum um lóðarleigusamninga nr. 106/1996 (n. Lov om tomtefeste nr. 106/1996) til að styrkja réttarstöðu þeirra sem leigðu lóðir undir frístundahús. Í dóminum kemur fram að þeir hagsmunir lóðarleigutaka, að eiga rétt á að hafa afdrep fyrir sig og sína fjölskyldu í frístundahúsum, hafi vegið þungt við setningu þessara laga. Einnig taldi rétturinn að með hliðsjón af því að lóðarleigusamningar væru gerðir til langs tíma gætu samningsaðilar átt von á því að löggjafinn gripi inn í með löggjöf til að tryggja eðlilegt og sanngjarnt jafnvægi á milli hagsmuna beggja aðila. Á grundvelli þessara sjónarmiða taldi rétturinn að fyrrnefnt lagaákvæði stæðist ákvæði norsku stjórnarskrárinnar um afturvirkni og eignarrétt.

*Í öðru lagi* er til þess að líta að þegar leigusamningar voru gerðir við lóðarleigutaka gátu aðilar tæpast séð fyrir þær hækkunir sem síðar urðu á fasteignaverði. Eins og áður er rakið má líklega rekja stóran hluta þessarar hækkunar til þeirrar ákvörðunar löggjafans árið 2004 að rýmka heimildir til aðilaskipta að jörðum sem falla undir jarðalög. Er því ekki óvarlegt að

álykta að aðstöðumunur eigenda lóða og lóðarleigutaka sé orðinn mun meiri en löggjafinn gat með réttu séð fyrir með setningu jarðalaga nr. 81/2004.

*Í þriðja lagi* verður að hafa í huga að það er sérstaða fasteigna að löggjafinn hefur lengi haft mikil afskipti af eignarráðum fasteignareigenda. Þannig getur fasteignareigandi ekki með sanngirni gert ráð fyrir því að möguleikar hans til nýtingar eignarinnar verði óbreyttir um aldur og ævi frá því sem verið hefur. Sjónarmið um réttmætar væntingar fasteignareiganda mótast að einhverju leyti af þessari staðreynd.

*Í fjórða lagi* verður að hafa í huga að þó að kveðið væri á um áframhaldandi réttarsamband eiganda lóðar og leigutaka og eftir atvikum innlausnarrétt leigutaka og möguleikar eiganda lóðar til ráðstöfunar eignarinnar þannig þrengdir, væru möguleikar hans og réttur ekki með öllu fyrir borð borinn.

Með skírskotun til framanritaðs er það álit okkar að hinar fyrirhuguðu breytingar á réttarstöðu fasteignareiganda og leigutaka frístundahúsalóða teljist almennar málefnislegar ástæður.

Þá er það okkar mat að lagaákvæði af þessu tagi fæli í sér almennar takmarkanir á eignarrétti fasteignareiganda. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að þessar takmarkanir ná til eigenda allra lóða sem leigðar hafa verið undir frístundahús og falla undir drög að lagafrumvarpi því sem fyrir okkur hefur verið lagt. Verður því ekki annað séð en þessar takmarkanir séu almennar í skilningi eignarnámsákvæðis stjórnarskrárinnar.

## 5.2. Um réttarfar – gerðardómur, stjórnarsýslunefnd eða dómstólar?

Þar sem það kann að skipta máli hvort að tiltekin löggjöf standist ákvæði stjórnarskrár um eignarrétt, að hún mæli fyrir um réttarfarsúrræði eiganda, er nauðsynlegt að fjalla um hvaða leiðir koma til álita í því sambandi. Í drögum að frumvarpi til laga um frístundabyggð og í umsögnum við þau drög hafa verið settar fram hugmyndir um að aðilar máls, þ.e. eigandi lóðar og lóðarleigutaki, geti skotið máli til gerðardóms og að lög um sammingsbundna gerðardóma nr. 53/1989 skuli gilda um meðferð slíks máls. Við þessa réttarfarslega útfærslu er margt að athuga.

Með gerðarmeðferð er við það átt að aðilar ákveði með samningi sín á milli að útkljá fyrir gerðardómi ákveðinn réttarágreining sem hefur risið í lögskiptum þeirra eða kann að rísa síðar. Slíkur samningur leiðir til þess að aðilar undanþiggja sig um leið dómsvaldi lögskipaðra dómstóla ríkisins um sakarefnið.

Einn af kostum gerðardóma er að þá geta aðilar máls leitt ágreining til lykta án þess að hann sé að jafnaði opinber. Aðilar verða að vera ásáttir um hvernig gerðardómurinn skuli starfa og á hvaða álitaefnum hann taki.

Um ókosti gerðardóma er það að segja að aðalreglan er sú að gerðardómur er endanleg niðurstaða um sakarefni og verði honum ekki hnekkt. Í lögum nr. 53/1989 er þó að finna takmarkaðar heimildir til ógildingar á úrlausnum gerðardóma. Í 12. gr. er kveðið á um hvaða atriði geti leitt til þess að dómstólar ógildi gerðardóm. Þarna er um undantekningarreglu að ræða en strangar kröfur eru gerðar til beitingar þessarar ógildingarheimildar þar sem eðli málsins samkvæmt er gerðardómi ætlað að leysa málið til fullnaðar. Sjá t.d. Hrd. 29. mars 2007 í máli nr. 433/2006, en þar kom fram að líta yrði til þess að með gerðarsamningi tæki málsaðili þá áhættu af gerðardómsmeðferð að réttaröryggi yrði ekki tryggt á sama hátt og við

rekstur máls fyrir dómi, meðal annars sökum verulegra takmarkana á því að leitað yrði endurskoðunar eða ógildingar á niðurstöðu.

Þetta eðli gerðardóma leiðir til þess að erfitt yrði að endurmeta þær ákvarðanir sem slíkur dómur tæki um forgangsrétt til leigu og ákvörðun leigugjalds. Af því kann að leiða að eiganda frístundahúsalóðar hafi ekki verið veitt fullnægjandi réttarfarsúrræði til að fá úr því skorið hvort að gengið hafi verið á réttindi hans. Einnig verður að skoða gerðardómsákvæði í því ljósi að þau takmarka í raun aðgang aðila að almennum dómstólum (e. access to justice). Af öllu þessu leiðir m.a. að ákvæði um gerðardómsmeðferð kynni að auka líkur á að löggjöf um frístundabyggð stæðist ekki stjórnarskrá. Jafnframt er það annmarki á þessari leið að mörgum þykir hún kostnaðarsöm og seinvirk. Þannig á gerðarmeðferð alls ekki vel við þegar um er að ræða litla hagsmuni í samanburði við kostnaðinn af gerðarmeðferðinni. Vissulega er það svo að með þessari leið kostar ríkissjóður ekki fjármunum vegna starfa slíks gerðardóms en að okkar mati er þetta réttarfarsúrræði ekki æskilegur farvegur fyrir lausn deilna um áframhald leigu og leiguskiðmála á milli lóðarleigutaka og eiganda lóðar.

Að okkar mati er mun heppilegra að mæla fyrir um að sérstök kærufnd á stjórnarsýslustigi leysi úr þessum viðfangsefnum eða að kærufnd fjöleignarhúsamála hafi þetta verkefni með höndum, sbr. tillögur í drögum að frumvarpi um frístundabyggð að sú nefnd fái vald til að veita álit um ágreining á milli félagsmanna í einstökum frístundabyggðum. Einnig kæmi til greina að aðilum gæfist eingöngu kostur á að leysa þessi viðfangsefni fyrir dómstólum.

Hvor leiðin sem yrði farin myndu slíkar reglur tryggja að almennir dómstólar gætu endurskoðað að öllu leyti efnislegar ákvarðanir úrskurðaraðila á stjórnarsýslustigi. Ókostur slíkrar leiðar fyrir ríkissjóð og málsaðila er sá að það kann að vera að kostnaður við málareksturinn verði hærri en ef vel heppnast til með málarekstur fyrir gerðardómi. Á hitt ber þó að líta að aðilum er nú þegar heimilt að semja um að bera mál fyrir samningsbundinn gerðardóm.

Með hliðsjón af framangreindu er gert ráð fyrir í eftirfarandi tillögum að sú leið verði ekki farin að veita öðrum hvorum aðilanum að lóðarleigusamningi sérstaka heimild til að leita til gerðardóms.

### 5.3. Hvaða úrræði eru í boði?

Af núverandi réttarskipan leiðir að leigutaki frístundalóðar hefur í vissum tilvikum komið sér fyrir í frístundahúsi í marga áratugi án þess að eigandi lóðar hafi með nokkru móti getað haft afskipti af lóðinni með öðrum hætti en þeim að fá greidda lóðarleigu og að lóðarleigutaki sinni tilteknum umgengnisskyldum við frístundabyggðina og frístundalóðina. Núverandi réttarskipan færir eiganda lóðar hins vegar umtalsverðar heimildir þegar nær líður að lokum lóðarleigusamningsins og í skjóli þeirra heimilda getur hann sett lóðarleigutaka kosti sem margir myndu telja ósanngjarna.

Framangreindar staðreyndir ásamt grunnreglum stjórnarskrárinnar um mannréttindi mynda þann ramma sem löggjafinn hefur til að setja ákvæði um réttarstöðu eiganda frístundalóðar og lóðarleigutaka. Samkvæmt því getur löggjafinn sett lög til að ná ákveðnum markmiðum. Í þessu tilviki eru markmiðin að jafna aðstöðu eiganda frístundahúsalóða og leigutaka slíkra lóða. Löggjafinn hefur meira svigrúm en ella vegna forsögu þeirra samninga sem hafa gilt um frístundabyggðir og frístundahús. Ekki verður með góðu móti séð að réttmætar væntingar

hnígi í þá veru að takmarka þetta svigrúm. Með hliðsjón af því er ljóst að löggjafinn hefur heimildir til að setja lög sem takmarka eignarréttinn og sem í raun hafi afturvirk áhrif.

Þess er áður getið að markmið þessarar álitsgerðar er að varpa ljósi á hvernig bæta mætti réttarstöðu leigutaka frístundalóðar í þeim tilvikum þegar lóðarleigusamningar eru að renna út eða eru runnir út. Til að ná þessum markmiðum má ætla að a.m.k. eftirfarandi úrræði standist stjórnarskrána:

- 1) Að kveða á um forgangsrétt lóðarleigutaka að því skilyrði uppfylltu að lóðin sé áfram fól til leigu. Ef lóðin er áfram fól til leigu og ekki tekst að semja um leiguverð geti úrskurðaraðili, sem annar hvor málsaðili leitar til, tekið ákvörðun um forgangsrétt til leigu, ef því er að skipta, og leigugjald.
- 2) Að forgangsréttur lóðarleigutaka verði virkur óháð því hvort að lóðin sé áfram fól til leigu. Náist ekki samkomulag um leiguverð geti aðilar skotið máli til úrskurðaraðila sem hafi heimildir til að ákveða hæfileg leigugjald í samræmi við viðmið sem ákveðin eru í lögum.
- 3) Að sömu ákvæði gildi um forgangsrétt lóðarleigutaka og skv. 1. eða 2. tl. auk þess sem lóðarleigutaki hafi innlausnarrétt eftir tiltekin tíma eða í leigulok, þ.e. geti keypt lóðina á ákveðnum skilmálum. Náist ekki samkomulag á milli aðila sé hægt að bera það undir úrskurðaraðila sem hafi vald til að taka aðfararhæfa ákvörðun.

Skal nú vikið nánar að einstökum úrræðum:

*Leið 1)* er sú sem er varfærnst gagnvart 72. gr. stjórnarskrárinnar. Sú leið kemur hins vegar ekki í veg fyrir að eigandi lóðar geti haldið því fram að lóðin sé ekki lengur fól til leigu. Aðstöðumunur eiganda og lóðarleigutaka myndi því vera áfram til staðar.

*Leið 2)* er tiltölulega varfærin gagnvart 72. gr. stjórnarskrárinnar þó að hún skerði umráðarétt eiganda lóðar til að nýta hana með öðrum hætti en leigu undir frístundahús. Eigi að síður mætti útfæra þessa leið með þeim hætti að um almennar takmarkanir á eignarrétti væri að ræða sem ekki leiddu til bótaskyldu. Þetta mat byggist á almannahagsmunum, hagsmunum lóðarleigutaka og þeirri staðreynd að engin önnur úrræði eru vægari til að tryggja markmið lagasetningarinnar. Til að útfæra þetta mætti ímynda sér að forgangsrétturinn yrði ekki fortakslaust virkur, uppfylla þyrfti t.d. formskilyrði um tilkynningar ásamt því sem að umgengni lóðarleigutaka um svæðið mætti ekki vera slæm. Þess yrði gætt að eigandi lóðar hefði sem fyrr tiltekin riftunarúrræði og hann gæti í undantekningartilvikum forðast forgangsrétt lóðarleigutaka. Jafnframt hefði eigandi heimildir að lögum að fá sanngjarna leigu fyrir eign sína og viðunandi réttarfarsúrræði stæðu eigandanum til boða með hvort heldur innan stjórnsýslunnar eða fyrir dómstólum.

*Leið 3)* gengur hvað lengst gagnvart eignarréttinum og væri í nokkru samræmi við áður nefnd lög í Noregi sem gilda um lóðarleigusamninga (n. Lov om tomtefeste). Útfærslan á þessari leið myndi ráða úrslitum um það hvort ákvæði laganna stæðust stjórnarskrá. Eigi að síður er ljóst að þó að litið væri á innlausnarréttinn sem eignarnám að þá teljum við að slík lausn sé framkvæmanleg að því gefnu að lagaheimild mæli fyrir um þetta og að fullar bætur komi fyrir. Ekkert er því til fyrirstöðu að annar aðili en hið opinbera, þ.e. lóðarleigutaki, öðlist innlausnarrétt og þar með eignarnámsheimild að lögum.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Sjá t.d. Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, bls. 561, þar sem segir m.a.: „Samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr. má eignarnám því aðeins fram fara að almenningsþörf kerfji. Þess er ekki krafist að óhjákvæmileg

Margvíslegar leiðir er hægt að fara til að tryggja réttindi eiganda frístundalóðar ef þessi leið yrði fyrir valinu. Ekki er útilokað að unnt sé að setja hámarksverð á innlausnarrétt lóðarleigutaka, t.d. með hliðsjón af fasteignamati lóðarinnar. Þá væri unnt að hugsa sér undantekningar frá slíkri reglu þannig að í vissum tilvikum gætu dómstólar ákveðið hærri bætur. Fleiri valkostir koma til greina, aðalatriðið er að þessi leið telst að öllum líkindum forsvaranleg miðað við tilefnið ef réttinda eiganda lóðar sé gætt þannig að hann geti prófað ákvarðanir einstakra úrskurðaraðila til Hæstaréttar og hann fái fullt verð fyrir eign sína samkvæmt lögum.

## 6 Lokaorð

Frístundahúsum á Íslandi hefur fjölgað ört síðastliðinn ár. Ætla má að ný jarðalög nr. 81/2004 hafi haft viðtækari áhrif á réttarstöðu eigenda frístundahúsa en löggjafinn gerði þá ráð fyrir. Hæstiréttur Noregs hefur talið að í álítaefnum sem lúta að löggjöf um leigulóðir undir frístundahús að þróun samfélagsins geti gefið tilefni til breytinga af hálfu löggjafans og að þar sem yfirleitt er um langtíma leigusamninga að ræða hafi síður myndast réttmætar væntingar á meðal samningsaðila um óbreytt réttarástand. Með hliðsjón af því sem að framan er rakið verður að ætla að löggjafinn hafi heimildir til að setja reglur um lögskipti eigenda frístundahúsalóða og lóðarleigutaka, enda þótt slíkar reglur kynnu að takmarka möguleika eigandans til að semja endurgjald fyrir leigu og/eða möguleika hans til að segja upp samningi við lóðarleigutaka. En eins og áður segir skiptir að sjálfsögðu máli hvernig slíkar reglur yrðu útfærðar.

Að okkar áliti er óheppilegt í flesta staði að gera ráð fyrir að aðilar að lóðarleigusamningi undir frístundahús geti krafist meðferðar gerðardóms. Réttarfarsúrræði eiganda þurfa að vera skýr og glögg þannig að hann eigi þess kost að fá ákvarðanir úrskurðaraðila endurskoðaðar. Við getum því ekki mælt með lögbundnum takmörkunum á rétti málsaðila til að bera mál undir hina almennu dómstóla til endurskoðunar.

Í þessum minnispunktum hafa verið nefndar nokkrar leiðir sem rétta hlut lóðarleigutaka og sem taldar eru standast ákvæði stjórnarskrárinnar. Þó að ekki sé um tæmandi talningu að ræða er á hinn bóginn ljóst að þessar leiðir lýsa vel þeim meginatriðum sem löggjöf um frístundabyggð þarf að taka á. Hvaða leið sem verður fyrir valinu þarf að standa vanda vel að verki svo að tryggt verði að ekki sé gengið of nærri grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.

Virðingarfyllt,  
Reykjavík, 4. október 2007,

---

Eyvindur G. Gunnarsson

---

Helgi Áss Grétarsson

## Heimildir:

### Gögn:

Drög að frumvarpi til laga um réttindi og skyldur eigenda og leigjenda lóð í skipulagðri frístundabyggð, dags. 7. mars 2007.

Athugasemdir og ábendingar umsagnaraðila, dags. 7. september 2007.

Yfirlit yfir tillögur um efnislegar breytingar á frumvarpstíllögu um réttindi og skyldur eigenda og leigjenda lóða í skipulögðum frístundabyggðum, dags. 13. september 2007.

### Fræðirit:

Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*. Reykjavík, 1969.

Guðjón Ármannsson: „*Fjárhæð eignarnámsbóta*“. Útljótur, 1. tbl., 59. árg., bls. 81-124, Reykjavík, 2006.

Guðrún Gauksdóttir: „*Býðing réttarfarsúrreða og reglna um málsmeðferð við skýringu 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu*“. Afmælisrit - Þór Vilhjálmsson sjötugur 9. júní 2000, bls. 209-222, Reykjavík, 2000.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík, 1999.

Jóhannes Karl Sveinsson: *Leiguréttur II*. Reykjavík, 1999.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík, 1960.

Páll Sigurðsson: *Leiguréttur I*. Reykjavík, 1995.

Sigurður Línal: „*Um lagaskil og afturvirkni laga*“. Útljótur, 1. tbl., 59. árg., bls. 5-80, Reykjavík, 2006.

### Dómar:

*Dómar Hæstaréttar Íslands*

Hrd. 1964:573.

Dómur Hæstaréttar frá 29. mars 2007 í máli nr. 433/2006.

Dómur Hæstaréttar frá 27. september 2007 í máli nr. 182/2007.

*Dómar Hæstaréttar Noregs*

Dómur Hæstaréttar Noregs frá 21. september 2007 í máli nr. 2007/237.