

ÁLITSGERÐ Í TILFNI AF VEGAGERÐ Í LANDI SELJANESS VEGNA FYRIRHUGAÐRAR HVALÁRVIRKJUNAR.

Til: Hluta landeigenda Seljaness, fyrisvarsmaður Guðmundur Arngrímsson.

Frá: Lögmenn Laugavegi 3, Lára V. Júlíusdóttir, hrl., Svanfríður Dóra Karlsdóttir, hdl., Ásmundur Jónsson, hdl.

Dags. 7. ágúst 2019

I. Viðfangsefnið (verkbeiðni)

Guðmundur Arngrímsson sem er í forsvari fyrir hluta landeigenda að landi Seljaness í Árneshreppi fór þess á leit við undirritaða að tekin yrði saman álitssgerð þar sem eftirfarandi spurningum yrði svarað:

1. Er Vegagerðin eigandi þess hluta Ófeigsfjarðarvegur F649 sem liggur um land Seljaness?
2. Er Vegagerðinni heimilt framsal á veghaldi þess hluta vegarins sem liggur um Seljanes til VesturVerks ehf., sbr. samning, dags. 19. 6. 2019, þess efnis sem liggur fyrir?

II. Ástæður verkbeiðni og forsaga.

Forsaga þess að leitað hefur verið álitss á eignarhaldi Ófeigsfjarðarvegur og framsalssamningi Vegagerðar við VesturVerk ehf. er sú að Orkustofnun veitti VesturVerki ehf. rannsóknarleyfi fyrir Hvalárvirkjun í Ófeigsfirði, fyrst útgefið 31. mars 2015.

Í tengslum við rannsóknarleyfið sótti VesturVerk ehf. um framkvæmdarleyfi, dags. 4. júní 2019 fyrir viðhaldi Ófeigsfjarðarvegur til hreppsnefndar Árneshrepps. Árneshreppur samþykkti á fundi sínum þann 12. júní 2019 framkvæmdarleyfi fyrir viðhald Ófeigsfjarðarvegur til VesturVerks ehf. með þeim fyrirvara að samningur VesturVerks ehf. við Vegagerðina um veghald yrði undirritaður.

Samningur um tímabundið veghald Ófeigsfjarðarvegur milli Vegagerðarinnar og VesturVerks ehf. var undirritaður þann 19. júní 2019 þar sem Vegagerðin framseldi veghald Ófeigsfjarðarvegur 649 til VesturVerks ehf. tímabundið til 5 ára.

Samkvæmt umsókn um framkvæmdarleyfi er um að ræða viðhald á 16 km kafla frá brekku ofan Eyrar við Ingólfsfjörð að Hvalá í Ófeigsfirði utan 100 metra kafla við Sýrá. Framkvæmdarsvæði viðhalds er áætlað innan við 6 m fjarlægð frá miðlínu vegarins hvorrar hliðar. Liggur umræddur slóði að hluta um einkalandið Seljanes sem er eyðibýli í eigu nokkurra aðila.

Samkvæmt upplýsingum frá núverandi landeigendum Seljaness samanstendur Ófeigsfjarðarvegur af fjórum vegslóðum þar sem sá hluti sem liggur um land Seljaness er að meðaltali um 4 metra breiður slóði:

1. hluti vegarins er vegur sem starfsmenn síldarverksmiðjunnar Ingólfs hf. í Ingólfsfirði lögðu fyrst frá Eyri inn í botn Ingólfsfjarðar til þess að auðvelda efnisflutninga til uppsteypu á húsi síldarverksmiðjunnar að Eyri. Síðar þegar hægði á starfsemi verksmiðjunnar voru starfsmenn fengnir til þess að leggja þann hluta vegarins sem liggur yfir Eyrarháls að Strandavegi.

2. hluti vegarins er slóði sem var ruddur með styrk frá Strandasýslu frá botni Ingólfsfjarðar að bæjarhúsunum í Seljanesi. Slóðinn sem var sýsluvegur lá að mestu í fjöruborðinu lengi vel og þurfti að sæta sjávarföllum til að komast leiðar sinnar. Vegurinn liggur að hluta til í einkalandi í Ingólfsfirði, að hluta í landi Árneshrepps en að mestu leyti í landi Seljaness. Slóðanum hefur alla tíð verið viðhaldið af landeigendum við Ófeigsfjarðarflóa.

3. hluti vegarins liggur við bæjartúnin á Seljanesi og var að fullu ruddur af bændum á meðan enn var búið á Seljanesi. Þeim hluta hefur verið viðhaldið síðan að öllu leyti af landeigendum í Seljanesi og Ófeigsfirði.

4. hluti vegarins var að mestu lagður af bændum á Seljanesi og Ófeigsfirði með styrkjum frá Orkustofnun í þeim tilgangi að koma rennslismælum að Hvalá en var ekki lokið. Liggur sá hluti að mestu leyti í landi Ófeigsfjarðar en að litlu leyti í landi Seljaness.

Áður en leitað var til undirritaðra um álit höfðu landeigendur sent erindi til Vegagerðarinnar, dags. 22. júlí 2019, þar sem veghaldi Vegagerðarinnar á Ófeigsfjarðarvegi í landi Seljaness var mótmælt sem og framsali þess til VesturVerks ehf. Svar barst frá Vegagerðinni þann 24. júlí 2019 þar sem Vegagerðin lýsti óbreyttri afstöðu sinni; að Ófeigsfjarðarvegur væri þjóðvegur og á grundvelli þess væri Vegagerðin veghaldari, sbr. 1.mgr. 13.gr. vegalaga nr. 80/2007 og að skv. 14.gr. sömu laga væri stofnuninni heimilt framsal á veghaldi til VesturVerks ehf.

III. Afmörkun efnisins.

Afmarkast álitgerð þessi við þann hluta Ófeigsfjarðarvegar sem liggur innan lands Seljaness. Sá hluti vegarins sem liggur um land annarra, þ.m.t. Árneshrepps kemur ekki til skoðunar hér.

Álitgerð þessi byggir á samtölum við fyrirsvarsmann landeigenda sem veitti ýmsar hagnýtar upplýsingar um staðhætti, munnmæli, myndir og ýmis önnur gögn tengd álitaefninu. Þá óskuðu undirrituð sérstaklega eftir upplýsingum og gögnum frá Vegagerðinni og Árneshreppi til þess að reyna að varpa ljósi á eignarhald vegarins og hvernig það kom til að hann fór í vegaskrá Vegagerðarinnar árið 2004.

Frá Vegagerðinni bárust þau svör að engin samskipti eða samkomulag væri að finna hjá stofnuninni vegna tóku Ófeigsfjarðarvegar (F649) í tölu landsvega árið 2004. Afhent var greinargerð Gísla Eiríkssonar fyrrum umdæmisstjóra Vegagerðarinnar á Vestfjörðum, dags. 29. janúar 2003, þar sem fram kemur tillaga hans um skráningu

Ófeigsfjarðarvegur sem landsvegur og að lengja veginn frá Eyri að Hvalá. Einnig fengust upplýsingar er varða breytingu í vegaskrá milli árunum 2003 og 2004 og afrit af umsókn Árneshrepps um styrk til vegaframkvæmda vegna Ófeigsfjarðarvegur frá árinu 2003.

Frá Árneshreppi bárust þau svör að engin gögn eða upplýsingar lægju fyrir hjá sveitarfélaginu um Ófeigsfjarðarveg frá árunum 2003-2004. Frá Árneshreppi var síðan einnig óskað eftir afriti af framkvæmdarleyfi VesturVerks ehf. vegna viðhalds á Ófeigsfjarðarvegi sem barst undirrituðum þann 30.07.2019.

Árið 2004 voru í gildi vegalög nr. 45/1994 sem voru felld úr gildi með núgildandi lögum nr. 80/2007. Helstu breytingarnar með nýju lögunum og varðar umfjöllunarefni álitserðarinnar varðar vegategundir. Í lögunum frá 1994 voru tegundir vega aðeins tvær; þjóðvegir og einkavegir. Í núgildandi lögum eru tegundir vega fjórar; þjóðvegir, sveitarfélagsvegir, almennir stígar og einkavegir. Fyrir gildistöku laganna frá 1994 giltu lög nr. 71/1963 og tegundir vega þá fjórar; þjóðvegir (stofnbrautir og þjóðbrautir), sýsluvegir, þjóðvegir í þéttbýli og einkavegir. Sýsluvegir voru svo lagðir niður með lögum 87/1989 og sameinaðir þjóðvegum. Meðal annarra atriða sem breyttust með tilkomu núgildandi laga var að skipting milli stjórnsýslu og veghalds varð skýrari og skerpt var á skyldum veghaldara.

Neðangreint álit afmarkast af ofantöldum gögnum ásamt lögum og lögskýringargögnum, einkum dómum Hæstaréttar og úrskurðum matsnefndar eignarnámsbóta þar sem við á.

IV. Niðurstaða

1. Er Vegagerðin eigandi þess hluta Ófeigsfjarðarvegur F649 sem liggur um land Seljaness?

Í vegaskrá Vegagerðarinnar skiptist Ófeigsfjarðarvegur í veg nr. 649 frá þjóðvegi nr. 643 við býlið Mela í Trékyllisvík yfir í Ingólfsfjörð (4,04 km) og veg nr. F649 frá Eyri í Ingólfsfirði, fyrir Ingólfsfjörð, um Seljanes, að Hvalá í Ófeigsfirði (15,79 km)¹.

Ófeigsfjarðarvegur F649 er skráður landsvegur í flokki F2 á aðalskipulagi Árneshrepps 2005-2025² og í vegaskrá Vegagerðarinnar. Í vegalögum nr. 80/2007 eru landsvegir flokkur þjóðvega en skv. 8. gr. vegalaga eru þjóðvegir þeir vegir sem ætlaðir eru almenningi til frjálsrar umferðar, haldið við af fé ríkisins og eru taldir upp í vegaskrá.

Landsvegir eru skilgreindir í vegalögum sem „vegir yfir fjöll og heiðar sem ekki tilheyra neinum af framangreindum vegflokkum og aflagðir byggðavegir á eyðilendum. Á vegum þessum skal yfirleitt einungis gera ráð fyrir árstíðabundinni umferð og minna eftirliti og minni þjónustu en á öðrum þjóðvegum.“³

Einkavegir eru vegir sem hvorki teljast þjóðvegir né sveitarfélagsvegir og eru í eigu einstaklinga, fyrirtækja eða opinberra aðila, sbr. 11. gr. vegalaga.

¹ Vegaskrá Vegagerðarinnar frá 2018.

² Greinargerð með Aðalskipulagi Árneshrepps 2005-2025, bls. 68.

³ Vegalög nr. 80/2007, d-liður, 2.mgr. 8.gr.

Samkvæmt 13. gr. vegalaga er Vegagerðin veghaldari þjóðvega, sveitarfélög eru veghaldarar sveitarfélagsvega og eigendur einkavega veghaldarar þeirra.

Samkvæmt skrá á heimasíðu Vegagerðarinnar yfir tegundir vega⁴ er F2 vegi lýst svo:

„Slóðir – Lakfær vegur, fær fjórhjóladrifnum bílum, mjög öflugum fólksbílum og jepplingum. Einungis slóð, oftast en ekki lægri en landið til beggja hliða. Breidd um 4 m. Lækir og smáár óbrúaðar. Oft lokað á veturna vegna snjóá og aurbleytu á þáttíð“

Ófeigsfjarðarvegur (649) liggur frá Strandavegi (643) yfir að Eyri og á vegskilti við Strandaveg stendur „649 Ingólfsfjörður“. Ekkert skilti er uppi í Ingólfsfirði merkt F649 sem vísar til þess hluta vegarins inn í Ófeigsfjörð að Hvalá samkvæmt upplýsingum frá fyrirsvarsmanni landeigenda Seljaness.

Gísli Eiríksson, fyrrum umdæmisstjóri Vegagerðarinnar á Vestfjörðum, ritaði greinargerð árið 2003 undir heitinu „Safnvegir og „styrkvegir“⁵ verði landsvegir“ þar sem segir í inngangi: „Hér er fjallað um nokkra vegi sem alla má kalla vegi um eyðibygðir, bent er á að þeir hafa allir þriggja stafa númer og hafa áður verið að hluta þjóðbrautir og eða tengivegir nema Ófeigsfjarðarvegur.[...]Þó að ákveðið væri að stefna að því að þessir vegir yrðu landsvegir, gæti það gerst á nokkrum árum.“

Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni var gerð breyting á skráningu Ófeigsfjarðarvegar í vegaskrá milli árána 2003 og 2004. Árið 2003 er þar aðeins að finna veganúmerið 649 en árið 2004 er þar einnig að finna veganúmerið F649 eða þann slóða sem liggur frá Eyri í Ingólfsfirði að Hvalá; göngubrú.

Engin önnur gögn var að fá hjá Vegagerðinni eða Árneshreppi sem varpað gátu ljósi á það hvernig staðið var að því að skrá slóðann F649 sem þjóðveg inn í vegaskrá árið 2004.

Engar upplýsingar var að finna um eitthvert samráð, samkomulag eða eignarnám vegna vegaslóðans árið 2004 eða árin þar á undan og ekki var haft samráð eða samband við landeigendur á þessum árum varðandi skráningu slóðans í vegaskrá Vegagerðarinnar svo vitað sé.

Hluti landeigenda Seljaness sendi bréf til Vegagerðarinnar, dags. 22. júlí 2019, þar sem eignarhaldi Vegagerðarinnar á Ófeigsfjarðarvegi í landi Seljaness var mótmælt líkt og áður greinir. Vegagerðin svaraði því bréfi, dags. 24. júlí, þar sem segir að afstaða Vegagerðarinnar sé óbreytt um að Ófeigsfjarðarvegur sé þjóðvegur og Vegagerðin veghaldari hans. Vísar Vegagerðin m.a. til svonefnds Leirvogstungudóms (Hrd. 1980, bls. 920) ásamt síðari dómum þar sem gengið hefur verið út frá því að „vegir í tölu þjóðvega, sem haldið hefur verið við af almannafé um áratuga skeið, teljist eign íslenska ríkisins, þrátt fyrir að ekki liggi fyrir formleg skjalfest eignarheimild.“⁶

Samkvæmt túlkun Vegagerðarinnar, sbr. svarbréf dags. 24. júlí 2019, var með Leirvogstungudómnum slegið föstu að hafi skráðum þjóðvegi verið viðhaldið af almannafé án athugasemda í áratugi þótt ekki séu til heimildir um eignarnám verði sá

⁴ <http://www.vegagerdin.is/vegakerfid/vegtegundir/>

⁵ Greinargerð Gísla Eiríkssonar, Vegagerðin, 2003.

⁶ Vegagerðin, bréf til landeigenda Seljaness, dags. 24.07.2019.

4



30K

vegur talinn eign íslenska ríkisins. Þannig sé það landeiganda að sýna fram á hið gagnstæða.

Þau skilyrði sem sett eru fram í dómnum eiga hins vegar ekki við í þessu máli að mati undirritaðra þar sem vegurinn var fyrst skráður þjóðvegur árið 2004 og engin gögn eða vitnisburður liggja fyrir um að Vegagerðin hafi viðhaldið þeim hluta hans sem liggur innan Seljaness af almannafé. Þegar svo ber við á grundvelli Leirvogstungudómsins liggur sönnunarbyrðin um slíkt hjá Vegagerðinni, þ.e. að sanna eignarhald sitt yfir veginum en ekki öfugt að mati undirritaðra.

Sú ákvörðun Vegagerðarinnar að skrá vegslóða sem liggur í einkalandi í vegaskrá er stjórnvaldsákvörðun sem án fullvissu um þáverandi eignarhald slóðans gerir kröfu til stofnunarinnar að sinna rannsóknarskyldu sinni og uppfylla að öðru leyti aðrar meginreglur stjórnvísingur um andmælarétt, meðalhóf, rökstuðning osfrv. Árið 2003 lágu fyrir upplýsingar um að slóðinn hefði aldrei verið þjóðbraut eða tengivegur, sbr. greinargerð sem vísað er til hér að framan og því er það álit undirritaðra að málsatvik séu ólík því sem um ræðir í hinum svokallaða Leirvogstungudómi H1980, bls. 920, sem fjallaði um eignarnám á landi vegna lagningar á hraðbraut í vegsvæði stofnbrautar sem hafði verið þjóðbraut alla tíð.

Á grundvelli fyrirbyggjandi gagna er engar frekari upplýsingar að fá um það hvenær og með hvaða hætti slóði F649 og vegsvæði (12 metra breitt) í landi Seljaness hafi getað orðið eign annars en landeigenda Seljaness. Einu upplýsingarnar sem liggja fyrir er að slóðinn, um 4 metra breiður, var skráður sem þjóðvegur árið 2004 í vegaskrá Vegagerðarinnar.

Geti Vegagerðin staðfest eign sína og veghald á Ófeigsfjarðarvegi F649 að því er varðar þann hluta slóðans sem liggur í landi Seljaness þarf stofnunin að styðja það frekari gögnum. Einnig að veghaldið nái yfir vegsvæði um 4 metra sitthvoru megin við slóðann (gefið að slóðinn sé um 4 metrar að breidd) til samræmis við framsalssamning og framkvæmdarleyfi VestVerk ehf. Meginregla er að ríkið taki aðeins eignarnámi það land sem þarf sannanlega undir veg og telst vegsvæði en veghelgunarsvæði verði áfram í eigu landeigenda með þeim takmörkunum sem þar gilda samkvæmt lögum, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 644/2006.

Í vegaskrá Vegagerðarinnar er Ófeigsfjarðarvegur 649 skráður annars vegar sem F1 vegur frá Strandavegi að Eyri og hins vegar sem F2 vegur (F649) frá Eyri að Hvalá. Á heimasíðu Vegagerðarinnar er að finna skilgreiningar stofnunarinnar á vegategundum þar sem landsvegir F1 og F2 eru sagðir venjulega um 4 metra breiðir⁷ líkt og við á um Ófeigsfjarðarveg 649.

Framkvæmdarleyfið sem Árneshreppur gaf út til VesturVerks ehf. veitir leyfi til lagfæringa á vegi með allt að 12 metra breiðu framkvæmdarsvæði og á stoð í framsalssamningi Vegagerðar og VesturVerks ehf. Núverandi vegslóði er eins og áður segir aðeins um 4 metra breiður. Verði framkvæmdarsvæðið að fullu nýtt, 12 metra breitt, er um að ræða eignaupptöku á um þrisvar sinnum stærra landsvæði en þess landsvæðis sem nýttur er undir núverandi slóða. Vegagerðin þarf að sýna fram á eignarhald sitt á öllu því landrými eða ganga til samninga við landeigendur.

⁷ <http://www.vegagerdin.is/vegakerfid/vegtegundir/>

Í svari Vegagerðarinnar, dags. 24.júlí 2019, segir: „Vegagerðin hefur undanfarna áratugi byggt á að vegsvæði eldri þjóðvega í umsjá stofnunarinnar sé að jafnaði um 12 metra breitt, þ.e. 6 metrar til hvorrar handar frá miðlínu vegar. Þessi venja á rætur sínar að rekja til svonefnds Leirvogstungudóms [...]“

Greinarmunur er gerður á kröfum til stærða stofnbrauta annars vegar og landsvega hins vegar. Við lauslega yfirferð dóma og úrskurða matsnefndar eignarnámsbóta má finna vísun til 12 metra vegsvæðis þjóðvega í nokkrum málum. Öll eiga þau það þó sameiginlegt að vera eldri „stofnvegir“ og „þjóðbrautir“. Engin fordæmi var að finna um slíka venju að því er varðar landsvegi og að 12 metra breitt vegsvæði eigi þannig við um alla eldri þjóðvegi óháð vegategund. Enga slíka staðfestingu er að finna í Leirvogstungudómnum H 1980, bls. 920 líkt og Vegagerðin vísar til í bréfi sínu. Undirrituðum er því óljóst á hverju Vegagerðin byggir þá fullyrðingu sína að miðað sé við að vegsvæði allra eldri þjóðvega sé 12 metra breitt.

Þegar umfjöllunin hér að framan er dregin saman á grundvelli fyrirbyggjandi gagna og laga er það álit undirritaðra að ekki liggja fyrir fullnægjandi sönnun þess að Vegagerðin eigi þann hluta Ófeigsfjarðarvegar F649 innan landamerkjia Seljaness auk 4 metra sitthvoru megin við slóðann, allt að 12 metra breitt vegsvæði. Án frekari upplýsinga stenst eignaréttur Vegagerðarinnar á Ófeigsfjarðarvegi F649 innan lands Seljaness tæplega sönnunarkröfur dómstóla.

Vegagerðin þarf að sýna fram á að hún uppfylli skilyrði um að hafa samfleytt sinnt þjónustu og viðhaldi vegarins athugasemdalaust í áratugi og að vegsvæði slóðans sé þrisvar sinnum breidd hans. Engar upplýsingar um slíkt liggja fyrir nú og landeigendur hafa haldið fram hinu gagnstæða. Skráning í vegaskrá síðan 2004 ein og sér sannar ekki eignarhald íslenska ríkisins á vegaslóðanum að mati undirritaðra.

Álit undirritaðra er að Vegagerðin hafi hvorki sýnt fram á að slóðinn í landi Seljaness sé eign íslenska ríkisins né heldur að venja eða fordæmi séu fyrir því að vegsvæði allra eldri þjóðvega, þ.m.t. landvega í flokki F2 sé 6 metra breitt í hvora átt frá miðlínu vega.

Fyrirvari er þó gerður hér varðandi þann hluta vegarins sem samkvæmt upplýsingum frá ábúendum og landeigendum hefur verið skilgreindur sýsluvegur í tíð eldri laga. Samkvæmt lögum 87/1989 varð sú breyting að lagning og viðhald sýsluvega skyldi kostuð að öllu leyti af ríkisframlagi á vegaáætlun og því þjóðvegir. Hins vegar eru engar upplýsingar sem liggja fyrir um að svo hafi verið og eins og áður segir var vegurinn fyrst skráður í vegaskrá árið 2004.

Vakin er athygli á því að Vegagerðin er stjórnvald sem lýtur boðvaldi ráðherra og ber að fylgja stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 þegar hún tekur ákvarðanir um rétt manna og skyldur. Sé lögum ekki fylgt getur það leitt til ógildingar á ákvörðunum stofnunarinnar.

Einnig skal vakin athygli á því hér að Vegagerðin getur skyldað landeigendur til að láta af hendi land sem þarf til þjóðvegagerðar í samræmi við skipulagsáætlun samanber ákvæði Vegalaga þar um. Slíkt er stofnuninni heimilt að uppfylltum ákvæðum vegalaga, fullar bætur komi fyrir, fylgt sé meginreglum stjórnarsýsluréttar og almannapörf krefjist þess, sbr. eignarréttarákvæði 67. gr. Stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944.

2. Er Vegagerðinni heimilt framsal á veghaldi þess hluta vegarins sem liggur um Seljanes til VesturVerks ehf., sbr. samning, dags. 19. 6. 2019, þess efnis sem liggur fyrir?

Vegagerðin gerði eins og áður segir samning við VesturVerk ehf. um framsal á veghaldi Ófeigsfjarðarvegar þann 19. júní 2019 og kemur lögmæti þess samnings til skoðunar hér.

Ef sá hluti Ófeigsfjarðarvegar F649 sem liggur í landi Seljaness er einkavegur eins og skilgreint er í vegalögum og þar með eign landeigenda Seljaness liggur það í hlutarins eðli að Vegagerðinni er óheimilt að framselja veghald einkavegar sem þeir hvorki eiga né fara með veghald fyrir. Hvort og hvernig Vegagerðin uppfyllir skilyrði þess að teljast veghaldari Ófeigsfjarðarvegar 649 vísast til fyrri umfjöllunar og niðurstöðu undirritaðra um álitafnið er varðar eignarhald vegarins.

Í vegalögum er gert ráð fyrir því að Vegagerðinni sé heimilt að framselja veghald þjóðvega til einkaaðila tímabundið sbr. 2. mgr. 14. gr. vegalaga. Í 3. mgr. segir jafnframt að um það skuli gerður þjónustusamningur þar sem nánar skal kveðið á um skyldur veghaldara, þjónustustig, rétt til endurgjalds og annað sem máli varðar.

Í lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 er í 40. gr. að finna heimild fyrir stofnanir ríkisins til þess að gera þjónustusamninga:

40. gr. Samningar um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni.
 Ríkisaðilum í A-hluta er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, að gera samninga um framkvæmdir, rekstur eða önnur afmörkuð verkefni til lengri tíma en eins árs en þó eigi lengur en til fimm ára. Með samningi um rekstur er átt við samning um afmarkaða rekstrarþætti eða þjónustu sem ríkið veitir, enda sé ekki um að ræða verkefni sem fela í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum manna nema fyrir því liggi skýr lagaheimild.

Á grundvelli laganna hefur verið sett reglugerð nr. 643/2018 um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni. Þar er fjallað um eftir því sem við á hverju sinni hvernig samningar ríkisins við einkaaðila eigi að vera úr garði gerðir.

Í 10. gr. reglugerðarinnar er skýrt tekið fram að öðrum en til þess bæru stjórnvaldi verði ekki með samningi falið vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna nema með sérstakri heimild í lögum.

Samningur um tímabundið veghald Ófeigsfjarðarvegar var undirritaður þann 19. júní 2019 milli Vegagerðarinnar og VesturVerks ehf. Með þeim samningi tekur VesturVerk ehf. tímabundið við veghaldi Ófeigsfjarðarvegar (649) og öllu sem í því felst til 5 ára.

Ástæður samningsins eru sagðar fyrirhugaðar virkjanaframkvæmdir og þungaumferð um veginn í tengslum við byggingu hennar. Í ljósi þess „er nauðsynlegt að styrkja og breyta Ófeigsfjarðarvegi (649) frá Strandavegi að Hvalá sem er um 20 km langur.“⁸

⁸ Samningur, dags. 19.06.2019, Formáli.

Í 1. gr. samningsins afmarkast framsal veghalds við 5 ár. Í 1. gr. a, eru sett fram skilyrði um að ekki megi loka veginum, vegurinn skuli vera opin almennungi og að VesturVerk ehf. „hyggst og skal sinna snjómokstri og viðhaldi með sama hætti, sama þjónustustigi, og Vegagerðin hefur gert undanfarin ár.“

Í 2. gr. samningsins eru orðin *vegur*, *veghald* og *veghaldari* skilgreind með sama hætti og í vegalögum og í 3. – 6. gr. er fjallað almennt um verkframkvæmd, hönnun, umferðaröryggismat- og rýni og framkvæmdarleyfi og hvernig þeir þættir skuli vera undir umsjón VesturVerks ehf.

Í 7. gr. samningsins er gert ráð fyrir því að VesturVerk ehf. hafi heimild til þess að annast nauðsynlega samninga vegna framkvæmdanna við landeigendur og fari framkvæmd út fyrir 12 metra breitt vegsvæði skuli fylgja ákvæðum VII. kafla vegalaga. Eins falli allur kostnaður á VesturVerk ehf. vegna vegaframkvæmda og samninga vegna þeirra, sbr. 8. gr. samningsins.

Veghald er skilgreint í vegalögum sem „[f]orræði yfir vegi og vegsvæði, þ.m.t. vegagerð, þjónusta og viðhald vega.“ Gera verður ráð fyrir því að framkvæmdir við lagfæringu vega eins og henni er lýst í framkvæmdaleyfi VesturVerks ehf. vegna Ófeigsfjarðarvegar rúmist innan veghalds þess sem framselt er, gefið að Vegagerðin fari með veghald þess vegsvæðis. Vísast til umfjöllunar um þann þátt hér að framan.


Í skilgreiningu vegalaga á veghaldi felst þó ekki heimild til töku stjórnvaldsákvæðana heldur er þar átt við þjónustu sem Vegagerðinni sem stjórnvaldi er heimilt að framselja á grundvelli lagaheimildar. Stofnunin hefur ekki lagaheimild til þess að framselja vald til töku ákvæðana um rétt eða skyldur manna, enda slíkt framsal óheimilt án sérstakrar lagaheimildar, sbr. 40. gr. laga um opinber fjármál sem vísað var til hér að framan.

Ákvörðun um eignarnám landsvæðis í einkaeigu vegna vegagerðar er að mati undirritaðra stjórnvaldsákvörðun og aðeins Vegagerðin bært stjórnvald til töku á slíkum ákvörðunum í samræmi við ákvæði laga þess efnis, sbr. VII.kafla vegalaga.

Samandregið er það því álit undirritaðra að Vegagerðinni er heimilt framsal á veghaldi þeirra vega sem hún fer með veghald á, sbr. ákvæði vegalaga nr. 80/2007. Eingöngu getur þó verið um að ræða þjónustusamning. Því getur framsalshafi ekki tekið ákvæðanir sem teljast stjórnvaldsákvæðanir sem varða rétt og skyldur manna á grundvelli slíks samnings. Vegagerðin er ein bær um töku slíkra ákvæðana.


Lára V. Júlíusdóttir, hrl.


Svanfríður D. Karlsdóttir, hdl.


Ásmundur Jónsson, hdl.