

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjaness mánudaginn 20. desember 2010 í máli nr. E-5253/2009:

Anna Lís Kristjánsdóttir

Leó Eiríkur Löve

(Páll Arnór Pálsson hrl.)

gegn

Kópavogsbæ

(Sigurjón Ingvason hdl.)

Mál þetta, sem var dómtekið 2. nóvember sl., er höfðað 8. desember 2009.

Stefnendur eru Anna Lís Kristjánsdóttir og Leó Eiríkur Löve, Kringlunni 35, Reykjavík.

Stefndi er Kópavogsbær, Fannborg 2, Kópavogi.

Stefnendur krefjast þess aðallega að stefndi greiði bætur að fjárhæð 33.000.000 krónur með vöxtum samkvæmt 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 8. desember 2005 til 1. mars 2007 en dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags. Til vara krefjast stefnendur bóta að fjárhæð 28.000.000 króna með vöxtum samkvæmt 8. gr. laga nr. 38/2001 frá 1. júlí 2006 til 1. mars 2007 en dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags. Til þrautavara er krafist bóta að fjárhæð 5.000.000 króna með vöxtum samkvæmt 8. gr. laga nr. 38/2001 frá 8. desember 2005 til 1. mars 2007 en dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags. Loks er krafist málskostnaðar að viðbættum virðisaukaskatti.

Stefndi krefst aðallega sýknu af öllum kröfum stefnenda, en til vara að kröfur stefnenda verði lækkaðar verulega. Þá er krafist málskostnaðar.

I

Bæjarráð stefnda samþykkti reglur um úthlutun á byggingarétti fyrir íbúðarhúsnæði 8. september 2005. Þann 9. nóvember sama ár, var auglýst eftir umsóknum um

lóðir á Kópavogstúni, í Hvörfum og í Þingum. Þar af voru 13 einbýlishúsalóðir á Kópavogstúni við svokallaða C-götu sem nú heitir Kópavogsbakki. Um 800 umsóknir bárust um hinar auglýstu lóðir og voru margar umsóknir um hverja lóð.

Þann 23. nóvember 2005 sóttu stefnendur um einbýlishúsalóð á Kópavogstúni sem stefndi hugðist úthluta en lóðir á þessu svæði voru fáar, en eftirsóttar sjávarlóðir. Sóttu stefnendur aðallega um lóð númer 2 við C-götu en til vara lóðir númer 10 og 4 við sömu götu.

Á fundi bæjarráðs stefnda 8. desember 2005 var lóðum úthlutað en áður hafði farið fram úrvinnsla af hálfu starfsfólks skipulagsstjóra og þriggja bæjarfulltrúa. Tillögur bæjarráðs voru samþykktar í bæjarstjórn 13. desember 2005. Ákveðið var að úthluta öðrum aðilum þeim lóðum sem stefnendur sóttu um, bæði aðallega og til vara. Dregið var um lóð númer 2 og voru stefnendur í hópi þeirra sem voru í útdrætti. Stefnendur voru hins vegar ekki með í hópi umsækjenda þegar lóðum númer 10 og 4 var úthlutað. Dregið var um lóð númer 10 en umsækjandi um lóðina C-götu 4 var valinn af bæjaryfirvöldum.

Í greinargerð stefnda er því lýst að úrvinnsla umsókna um byggingarrétt hafi farið þannig fram að umsóknir hafi verið kynntar í bæjarráði og bæjarráðsmenn yfirfarið þær með tilliti til þess hvort umsækjendur hafi uppfyllt almenn skilyrði varðandi möguleika á fjármögnun framkvæmda. Umsóknir hafi síðan verið til umfjöllunar á vinnufundum og einstakir bæjarráðsmenn farið yfir þær ásamt fylgigögnum. Flokkaðar hafi verið frá þær umsóknir sem ekki hafi uppfyllt lágmarksskilyrði eða verið ábótavant að einhverju leyti. Eftir að flokkun hafi verið lokið skiptust bæjarráðsmenn á skoðunum um hæfi og röð umsækjenda. Við mat bæjarráðs á þeim var litið til þess hvort einhverjar sérstakar ástæður væru fyrir hendi samkvæmt 10. gr. úthlutunarreglnanna sem mæli fyrir um það að bæjarráð skuli líta til sérstakra aðstæðna umsækjenda, svo sem fjölskylduaðstæðna og núverandi húsnæðisaðstöðu. Jafnframt komi fram í 2. mgr. 4. gr. reglnanna að þrátt fyrir lágmarksviðmið hafi bæjarráð áskilið sér rétt til þess að meta með hliðsjón af fjárhagsstöðu umsækjenda að öðru leyti hvort ætla mætti að aðilar gætu lokið framkvæmdum á tilsettum tíma. Bæjarráð hafi sjálft annast flokkun og mat umsókna en ekki hafi verið settar sérstakar vinnureglur umfram það sem greinir í úthlutunarreglum. Ekki liggi fyrir skrifleg vinnugögn frá úthlutunarferlinu, en ljóst sé að niðurstöður við úthlutun hafi ráðist af mati bæjarráðs á þeim umsóknum og fylgigögnum sem fyrir hafi legið við afgreiðslu þeirra.

Með bréfi bæjarstjóra stefnda, dagsettu 23. janúar 2006, var stefnendum tilkynnt að þau hefðu ekki fengið úthlutað lóð á Kópavogstúni. Í bréfinu var jafnframt bent á að stefnt væri á frekari úthlutanir á næstu mánuðum.

Stefnendur kærðu ákvörðunina til félagsmálaráðuneytisins og samkvæmt niðurstöðu ráðuneytisins frá 4. september 2006 var úrskurðuð ólögmat úthlutun byggingarréttar vegna lóðanna C-götu 10 og C-götu 4 á Kópavogstúni. Ráðuneytið taldi í úrskurði sínum að afgreiðsla Kópavogsbæjar á umsókn stefnenda um lóð númer 2 hafi ekki verið ólögmat enda hefðu þau ásamt öðrum hæfum umsækjendum tekið þátt í útdrætti um lóðina. Í úrskurði ráðuneytisins kemur fram að úthlutunarreglur stefnda hafi ekki kveðið sérstaklega á um það að varakostir umsækjenda hefðu átt að sæta annarri meðferð en umsóknir um sömu lóð sem aðalvalkost. Málsmeðferð stefnda við úthlutun, sem byggðist á því að taka aðeins

til meðferðar umsóknir um lóðir sem aðalvalkost, var ekki talin styðjast við almennar reglur eða venju. Ákvörðun stefnda um úthlutun lóðar númer 10 var því talin hafa verið byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum og yrði því að telja hana ólögsmæta. Í úrskurðinum segir enn fremur vegna lóðar við C-götu 4 að samanburður á umsókn lóðarhafa á lóðinni og stefnenda leiði í ljós enn fleiri annmarka á málsmeðferð stefnda. Því sé lýst í umsögn stefnda að ákvörðun um að lóð við C-götu 4 skyldi úthlutað án útdráttar hafi meðal annars byggst á því að þeir umsækjendur sem hrepptu lóðina hafi verið með mannmargt heimili og sterka fjárhagsstöðu. Hafi ráðuneytið farið yfir umrædda umsókn og borið aðstæður lóðarhafa saman við aðstæður stefnenda á grundvelli þeirra sjónarmiða sem fram komi í 10. gr. úthlutunarreglna stefnda, þar sem segi að við mat á umsóknum skuli taka tillit til fjölskylduáðstæðna; núverandi húsnæðisaðstöðu; hvort viðkomandi hafi sótt um lóð áður en ekki fengið og möguleika umsækjenda til að ljúka framkvæmdum á tilsettum tíma.

Hvað varðar varakosti stefndu varð niðurstaða félagsmálaráðuneytisins í áðurnefndum úrskurði sú að málsmeðferð og rökstuðningur stefnda um þá kosti stefndu hafi í veigamiklum atriðum brotið gegn meginreglum stjórnvæðingarréttar og stjórnvæðingarréttar um rökstuðning fyrir stjórnvaldsákvörðun, jafnræði umsækjenda og leiðbeiningaskyldu stjórnvalda sbr. 7., 11. og 22. gr. stjórnvæðingarlaga nr. 37/1993.

Með bréfi dagsettu 9. janúar 2007 kröfðu stefnendur stefnda um bætur sem byggðust á ólögsmæti ákvörðunar bæjarráðs og bæjarstjórnar stefnda. Byggðust bótakröfur stefnenda á ætluðu verðsmæti þess að hafa fengið lóð úthlutaða og miðað við lóðarverð 37.000.000 króna, eða 20.000.000 krónur að frádregnum lóðargjöldum. Á fundi bæjarráðs stefnda 1. febrúar 2007 var bótaskyldu stefnda hafnað og í framhaldi af því óskuðu stefnendur eftir því að tveir óvilhallir og sérfróðir menn yrðu dómkvaddir til að kynna sér lóðamálin og meta verðgildi lóðar þeirrar sem stefnendur fengu ekki. Þann 1. febrúar 2008 voru Magnús Leópoldsson og Hákon Svavarsson löggiltir fasteignasalar dómkvaddir til að annast matið. Í matsbeiðni var þess farið á leit að matsmenn myndu:

- a. Kynna sér öll gögn varðandi úthlutaðar lóðir Kópavogsbæjar fyrir íbúðarhús á Kópavogstúni árið 2005.
- b. Segja til um það hvert var raunvirði þess fyrir lóðarhafa að fá úthlutun á lóð við C-götu 10, að teknu tilliti til lóðargjalda.
- c. Segja til um það hvert var raunvirði þess fyrir lóðarhafa að fá úthlutun á lóð við C-götu 4, að teknu tilliti til lóðargjalda.
- d. Segja til um það hvert hafi verið ætlað söluverð sambærilegra lóða á frjálsum markaði á úthlutartíma að meðtöldum lóðargjöldum.
- e. Segja til um það hvert sé ætlað söluverð sambærilegra lóða á frjálsum markaði að meðtöldum lóðargjöldum.
- f. Segja til um það hvert ætla megi að sé söluverð fullbúins íbúðarhúss með leigulóð ef byggt yrði á framangreindum lóðum og byggingarréttur nýttur til fulls og hver væri þáttur lóðarinnar í því verði.

Matsgerðin er dagsett 24. febrúar 2009. Niðurstaða matsmanna var að verðmæti lóðar samkvæmt b, c og d lið væri 50.000.000 krónur en samkvæmt e lið 45.000.000 krónur á verðlagi ársins 2006. Verðmæti fullbúins íbúðarhúss samkvæmt f-lið væri 150.000.000 krónur og þáttur lóðar í því verði væri 50.000.000 krónur. Í matsgerðinni segir að lóðir sem liggja að sjó hafi alltaf þótt eftirsóttar sökum staðsetningar og að ekki komi margar lóðir til úthlutunar á höfuðborgarsvæðinu með þessa staðsetningu í rótgrónum hverfum. Vakin er athygli á því að úthlutaðum lóðum fylgi þær kvaðir að ekki megi selja þær fyrir en fokheldisvottorð liggi fyrir. Oftar en ekki myndist markaðsverð fyrir þessar lóðir/húseignir og staðsetning lóðar ráði þar mestu um. Stefnendur sendu stefnda matsgerðina með bréfi dagsettu 27. nóvember 2009 og kröfðust bóta að fjárhæð 33.000.000 króna auk vaxta og kostnaðar.

Með beiðni dagsettri 10. mars 2010 óskaði stefndi eftir yfirmati og voru þeir Brynjólfur Jónsson, Ingileifur Einarsson og Stefán Hrafn Stefánsson löggiltir fasteignasalar dómkvaddir til starfans. Matsgerð þeirra er dagsett 22. júní 2010. Í matsgerðinni svara matsmenn því með tvennum hætti hvað sé „raunvirði“ þess að fá úthlutaða lóð við C-götu 10 og við C-götu 4 og telja „raunvirði“ ýmist 38.000.000 króna eða 17.200.000 eftir mismunandi forsendum.

Annar stefnenda, Leó Eiríkur Löve, gaf skýrslu fyrir dómi, svo og matsmennirnir Hákon Svavarsson, Magnús Leópoldsson, Brynjólfur Jónsson, Ingileifur Einarsson og Stefán Hrafn Stefánsson löggiltir fasteignasalar.

II

Stefnendur byggja bótakröfur sínar á því að stefndi hafi bakað sér bótaskyldu gagnvart stefnendum vegna ólögðra aðgerða og ákvarðana í tengslum við úthlutun lóða. Sé þá byggt á almennum skaðabótareglum og þá sérstaklega sakarreglunni en þegar stjórnvöld eigi í hlut sé venja í íslenskum rétti að það sé talið nægilegt til að ná fram bótaábyrgð hins opinbera að því sé slegið föstu að hið opinbera hafi ekki farið að lögum í starfsemi sinni og þannig bakað borgurum eða lögaðilum tjón.

Af úrskurði félagsmálaráðuneytisins sé fullljóst að stefnendur hafi átt samkvæmt úthlutunarreglum að fá úthlutað lóð á Kópavogstúni en hafi ekki fengið þar sem stefndi hafi ekki farið að lögum. Niðurstaða ráðuneytisins sé afdráttarlaus á þann veg að málsmeðferð og rökstuðningur stefnda hafi í veigamiklum atriðum brotið gegn meginreglum stjórnvöldsréttarins og stjórnvöldslulaga nr. 37/1993 um rökstuðning fyrir stjórnvaldsákvörðun, jafnræði umsækjenda og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda sbr. 7., 11. og 22. gr. stjórn-sýslulaga. Stefndi hafi þannig samkvæmt almennum skaðabótareglum stofnað til bótaskyldu gagnvart stefnendum. Stefndi hafi ekki hnekkð þessari niðurstöðu né véfengt hana á nokkurn hátt.

Stefnendur hafi farið viðurkenndar réttarleiðir til að fá sannreynt hvert tjón þeirra hafi verið. Hafi þau ekki átt annað úrræði en að fá mat dómkvaddra manna og á því byggji þau kröfur sínar. Ætli stefnendur að reyna að kaupa sambærilega lóð sé verðið 50.000.000 króna samkvæmt niðurstöðum matsmanna en greiðslur lóðarhafa vegna gatnagerðargjalda og þess háttar á Kópavogstúni hafi verið um 17.000.000 króna til stefnda. Jafnvel þótt sagt hafi verið að lóðin sem slík sé ekki söluhæf fyrr en við fokheldisástand þá sé raunverðmæti hennar óumdeilt 50.000.000 króna að meðtöldum lóðargjöldum eins og fram komi í svári við f-lið í matsgerðinni.

Stefndi geti ekki skákað í því skjólinu að stefnendur hefðu getað fengið lóð annars staðar því þær stóðu ekki til boða. Lóðirnar á Kópavogstúni hafi hentað stefnendum vel og hreyfihömlun annars stefnenda hafi gert það sérstaklega eftirsóknarvert að fá lóð á þessum stað. Stefndi hefði aldrei getað útvegað stefnendum sambærilega lóð né heldur hafi stefndi gert nokkuð til þess að bæta þeim fyrir lögbrotin með því að bjóða þeim lóð eða bætur. Stefnendur eigi því ekki annars úrkosti en gera kröfur um bætur sem byggist á því hvers þau hafi farið á mis við, það er þau krefjist þess að fá matsverðmæti sambærilegrar lóðar að frádregnum gjöldum. Í raun sé erfitt að finna annan bótagrundvöll heldur en felist í aðalkröfum en í varakröfum felist krafa í samræmi við matslið e, það er ætlað söluverð sambærilegrar lóðar á frjálsum markaði, sem matsmenn töldu vera 45.000.000 krónur á verðlagi ársins 2006 og að frádregnum lóðargjöldunum yrði nettóverðið 28.000.000 krónur.

Stefnendur kveða þrautavarakröfu sína vera grundvallaða á almennum sjónarmiðum skaðabótaréttarins um bætur, þar á meðal um miska. Sjónarmiðin að baki þrautavarakröfu séu þau að verði ekki talið réttmætt að bæta stefnendum það sem þau fóru á mis við vegna aðgerða stefnda þá beri þeim allténd réttur til hæfilegra bóta að mati dómsins fyrir það brot stefnda að svipta þau rétti til lóðar og baka þeim miska og annað tjón, bæði fjárhagslegt og ófjárhagslegt.

Um vexti vísa stefnendur til ákvæða laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu og þá sérstaklega til 5. gr. laganna, einnig til 8. gr. um vexti á bætur, og svo til 1. mgr. 6. gr. laganna um dráttarvexti.

III

Stefndi mótmælir því að afgreiðsla á umsókn stefnenda hafi verið áfátt og sérstaklega er því mótmælt að þau hafi átt heimtingu á úthlutun lóðar. Það hafi verið fullkomlega eðlileg afgreiðsla að draga á milli allra umsækjenda um Kópavogsbakka 2. Það sé staðfest í úrskurði félagsmálaráðuneytisins frá 4. september 2006 þar sem segi meðal annars að ekki verði gerðar frekari kröfur til sveitarfélaga við úthlutun lóða en þær að hlutkesti ráði þegar fleiri en ein umsókn uppfylla lágmarksskilyrði úthlutunarreglna. Stefndi telji niðurstöðu ráðuneytis í úrskurðinum vera ranga, að því er varði meint ólögsmæti úthlutana á lóðum sem hafi verið vara- og þrautavarakostur stefnenda.

Varðandi varakost stefnenda, það er Kópavogsbakka 10, sé það að segja að margar umsóknir hafi borist um lóðina. Bæjarráð stefnda hafi talið að rétt væri í ljósi fjölda umsókna að draga aðeins á milli þeirra sem sóttu um viðkomandi lóð sem aðalkost.

Hafi það meginsjónarmið verið haft að leiðarljósi við útdrátt um lóðir númer 2 og 10. Stefndi telji það fullkomlega réttlæt看legt að draga aðeins milli þeirra sem sækja um lóð sem aðalkost þegar þannig standi á að margir séu um lóðina. Sú lóð sem valin hafi verið sem aðalkostur í umsókn sé sú lóð sem henti viðkomandi umsækjanda best og því líklegra að viðkomandi aðili nýti lóðina til þess að byggja íbúðarhúsnæði sem hæfir hans aðstæðum, heldur en í þeim tilfellum sem lóðarhafi fær úthlutað lóð sem sé varakostur. Mikið sé um að lóðum sé skilað eða þess sé freistað að koma þeim í verð með einhverjum hætti og sé líklegra að slíkt gerist í þeim tilfellum sem aðilar fái lóð sem ekki sé þeirra fyrsti kostur. Varakostir séu frekar hugsaðir til þess að úthluta ef ekki er mikil ásókn í viðkomandi lóð.

Verði talið að stefnendur hafi átt að koma til greina sem lóðarhafar að Kópavogsbakka 10, sé alveg ljóst hvað sem öðru líði, að þau hafi aldrei getað átt heimtingu á öðru en að fá að vera með í útdrætti, enda sé því slegið föstu í fyrrnefndum úrskurði félagsmálaráðuneytis að ekki sé hægt að gera frekari kröfur en það.

Lóðarhafi lóðar númer 4 hafi verið valinn af bæjarráði á grundvelli 10. gr. úthlutunarreglna stefnda fyrir íbúðarhúsalóðir. Ákvæði 10. gr. feli í sér viðtæka heimild til mats á umsóknum. Ákvæðið feli fyrst og fremst í sér viðmiðunarreglur enda segi í þeim að stefndi skuli „taka tillit til“ þeirra þátta sem tilgreindir séu í ákvæðinu. Þessar reglur séu ekki ófrávíkjanlegar og stefndi sé ekki rígbundinn af þeim við mat á umsóknum. Lóðarhafi lóðar númer 4 hafi verið valinn fyrst og fremst á grundvelli fjölskyldustærðar, en hann hafi verið með fimm í heimili. Stefnendur séu aðeins með þrjá í heimili. Veikindi stefnanda skapi honum ekki sjálfkrafa forgang umfram aðra umsækjendur. Bæjarráð hafi átt frjálst mat um það hvort myndi vega þyngra fjölskyldustærð eða heilsufar.

Taka verði mið af því að bæjarráð hafi haft til meðferðar mörg hundruð umsóknir um lóðir og þegar umfangið sé slíkt sé óvinnandi vegur að fara út í nákvæma stigagjöf fyrir hverja umsókn. Bæjarráð hafi því orðið að nota það svigrúm sem það hafi haft til þess að leggja mat á umsóknir innan skikkanlegra tímamarka. Það sé því ekkert athugavert við það þó að mat bæjarráðs hafi verið á annan veg en mat stefnenda og mat félagsmálaráðuneytisins að nokkru leyti. Í öllu falli sé hér ekki um neina ólögmeita meingerð að ræða. Í úrskurði ráðuneytis sé látið að því liggja að veigameiri sjónarmið hafi legið því til grundvallar að stefnendum hefði verið úthlutað lóðinni. Því sé þó ekki slegið föstu að þeir hafi átt að eiga forgang umfram aðra umsækjendur. Engar vísbendingar séu í nefndum úrskurði um að bótaskylda hafi stofnast.

Ekki liggi fyrir að stefnendur hafi átt heimtingu á að fá þessari lóð úthlutað. Jafnvel þó tekið yrði mið af sjónarmiðum félagsmálaráðuneytis myndi það aldrei leiða til annars en að draga hefði átt milli umsækjenda. Stefnendur hafi því í raun ekki átt beina kröfu um að fá neina af þeim lóðum sem þau sóttu um. Ef þau hefðu verið með í útdrætti um allar lóðirnar séu meiri líkur en minni á því að niðurstaðan hefði orðið sú sama, það er að þau hefðu enga lóð fengið. Stefndi kveður að rökstuðningur fyrir ákvörðun um úthlutun hafi verið fullnægjandi og að formanni bæjarráðs hafi verið fullheimilt að fela bæjarlögmanni að svara beiðni um rökstuðning og í því felist ekki brot á 4. mgr. 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í öllu falli hafi form rökstuðnings engin áhrif á niðurstöðu lóðaúthlutunarinnar og skapi stefnendum engan bótarétt.

Stefndi kveðst mótmæla bótakröfu stefnanda alfarið. Í fyrsta lagi telji stefndi að meðferð hans á umsóknnum hafi verið lögmæt eins og áður sé rakið og jafnvel þó talið yrði að málsmeðferð hafi verið ólögmæt þá hafi hún ekki leitt af sér neitt tjón.

Engin orsakatengsl séu milli þess tjóns sem stefnendur telji sig hafa orðið fyrir og þeirrar málsmeðferðar sem bæjarráð hafi viðhaft við val á lóðarhöfum. Þar sem beiting sjónarmiða stefnenda eða félagsmálaráðuneytisins hafi aldrei leitt til annars en að stefnendur hafi verið með í útdrætti sé alls óvíst og reyndar ólíklegt að stefnendur hafi fengið lóð í sinn hlut. Það skorti því að beint samhengi sé milli framkvæmdar bæjarráðs og hins meinta tjóns. Það hafi verið staðfest í dómi héraðsdóms Reykjaness í máli nr. E-593/2006 að það geti ekki skapað bótarétt að stefnendur hafi ekki fengið að vera með í útdrætti.

Í raun hafi stefnendur ekki orðið fyrir neinu tjóni. Verið sé að krefjast bóta fyrir missi hagnaðar, en slíkt á ekki við þegar úthlutað sé byggingarlóðum til einstaklinga á þeim forsendum að þeir séu að byggja yfir sig og fjölskyldu sína. Það gangi ekki upp að krefjast þess að eiga forgang að lóð á grundvelli persónulegra aðstæðna og umreikna svo þá hagsmuni miðað við söluveru á almennum markaði. Þegar bæjarfélag úthluti lóð fyrir íbúðarhús til einstaklinga sé það gert á þeirri forsendu að viðkomandi ætli að búa í húsinu, að öðrum kosti skipti aðstæður umsækjenda litlu máli. Stefndi setji ákveðið verð á lóðirnar og það verð sé verðmæti þeirra en ekki eitthvað ímyndað markaðsverð. Framsal á lóðarréttindum sem úthlutað sé með þessum hætti sé háð verulegum takmörkunum og ávallt liggja bann við því að framselja lóðarréttindi áður en hús hafi verið byggt. Markaðsverð á fasteignum og lóðum á frjálsum markaði sveiflist upp og niður og ekki sé hægt að miða verðmæti lóðarúthlutunar stefnda við það enda um allt annan markað að ræða sem lúti allt öðrum lögmálum. Raunin sé sú í dag að verulegt verðfall hafi orðið á fasteignum og sé allt eins líklegt að stefnendur hefðu í raun stórtapað á því að fjárfesta í lóðinni og húsbyggingu. Stefndur hafi ekki sýnt fram á hvernig heildarstaða fjárfestingarinnar væri í dag miðað við þróun markaðsverðs fasteigna undanfarin misseri. Það sé því ósannað að það hafi valdið þeim tjóni að hafa ekki fengið lóð og byggt hús við Kópavogsbakka.

Stefndi kveður niðurstöður í matsgerð frá 24. febrúar 2009 ekki réttar. Óljóst sé við hvað matsmenn styðjist við verðlagningu enda hafi engar lóðir á þessu svæði verið seldar á frjálsum markaði um langt árabil. Stefndi telji áætlað verðmæti of hátt í öllum liðum matsgerðarinnar og ekkert mið sé tekið af því að verðfall hafi orðið á fasteignamarkaðnum og nánast vonlaust að selja dýrar eignir. Þá sé óljóst við hvaða tímamark sé miðað og sé óskýrt hver sé munurinn á d-lið, þar sem spurt sé hvert hafi verið söluverð sambærilegra lóða og e-lið, þar sem spurt sé hvert sé söluverð sambærilegra lóða, án þess að tímamark sé tilgreint. Matsmenn svari reyndar seinni spurningunni miðað við verðlag 2006, en orðalag spurninganna bendi til þess að þetta hafi átt að vera á hinn veginn. Að mati stefnda sé niðurstaða dómkvaddra matsmanna torskilin, illa rökstudd og byggð á röngum forsendum. Vegna þessara annmarka á matsgerð dómkvaddra matsmanna verði ekki á henni byggt varðandi bótafjárhæð og því sé nauðsynlegt að yfirmat fari fram.

Þrautavarakrafa stefnenda sé krafa um miskabætur byggð á almennum sjónarmiðum skaðabótaréttar. Í því sambandi ber að athuga sem og með aðrar kröfur stefnenda að þau áttu aldrei rétt til lóðar. Þar að auki sé ekki útskýrt með

neinum hætti í hverju hinn meinti miski sé fölginn. Ekki sé útskýrt að hvaða leyti sé átt við fjárhagslegt tjón og að hvaða leyti ófjárhagslegt tjón. Krafa sé því algerlega vanreifuð. Þar að auki verða óþægindi og hugsanlegur kostnaður stefnanda aldrei metinn á svo háa upphæð sem farið sé fram á.

Stefnendur hafi getað gert ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir eða takmarka hið meinta tjón sitt. Fjölmargar lóðir fyrir einbýlishús á einni hæð hafi verið auglýstar af stefnda eftir að hin umdeilda úthlutun hafi farið fram og hafi stefndi benti stefnendum sannanlega á þennan möguleika í bréfi dagsettu 23. janúar 2006. Meðal annars hafi verið úthlutað árið 2006 einbýlishúsalóðum við Örvasali í Smalaholti sem sérstaklega hafi verið ætlaðar fyrir hreyfihamlaða og hafi hreyfihamlaðir notið forgangs við úthlutun. Þessar lóðir séu mjög vel staðsettar á fallegum útsýnisstað. Stefnendur hafi hins vegar ekki sótt um neina lóð hjá stefnda síðan árið 2005. Stefnendur hafi hvergi getið um það í skrifum til stefnda að óskað sé eftir hentugri lóð heldur hafa eingöngu verið gerðar kröfur um peningagreiðslur.

Tímamarki vaxtakröfu sé mótmælt. Vextir eigi ekki að reiknast frá því að úthlutanir hafi verið afgreiddar í bæjarráði. Fyrsti mögulegi vaxtadagur sé þegar lóðir hafi verið afhentar í september 2006, enda verðmætin ekki komin í hendur lóðarhafa fyrr en þá. Ekki sé skýrt hvers vegna dráttarvaxta sé krafist frá 1. mars 2007. Stefndi telji að dráttarvextir komi aðeins til greina eftir 27. nóvember 2009 þegar stefnendur hafi gert kröfu á grundvelli matsgerðar, enda hafi þeir ekki lagt nein gögn fram fyrir til stuðnings fjárkröfu sinni.

Hvað lagarök varðar vísar stefndi til sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, skaðabótalaga nr. 50/1993 og meginreglna skaðabótaréttarréttar. Um málskostnað sé vísað til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og um matsgerðir til IX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

IV

Í máli þessu er deilt um bætur vegna byggingaréttar fyrir íbúðarhús sem stefnendur sóttu um hjá stefnda en fengu ekki.

Stefnendur sóttu þann 23. nóvember 2005 um byggingarétt fyrir íbúðarhús á lóð númer 2 á Kópavogstúni við svonefnda C-götu sem fékk síðar nafnið Kópavogsbakki. Sóttu stefnendur til vara með sömu umsókn um tvær aðrar lóðir við C götu, númer 4 og 10. Umsókn stefnanda var tekin fyrir á fundi bæjarráðs stefnda þann 8. desember 2005 eftir mat starfsmanna og bæjarfulltrúa stefnda á umsóknum þeirra aðila sem uppfylltu lágmarksviðmið. Í bréfi þáverandi bæjarstjóra stefnda, Gunnars Inga Birgissonar, til stefnanda dagsettu 23. janúar 2006 segir að við mat á umsóknum um byggingarrétt hafi verið farið eftir reglum stefnda um úthlutun á byggingarrétti fyrir íbúðarhúsnæði sem hafi verið staðfestar í bæjarráði stefnda 8. september 2005. Einnig kemur fram að tæplega 800 umsóknir hafi borist til stefnda um byggingarrétt á Kópavogstúni, Hvörfum og Þingum og að draga hafi þurft um ákveðnar lóðir eftir að litið hafi verið til sérstakra aðstæðna. Ekki hafi verið unnt að verða við umsókn stefnanda vegna fjölda umsókna, en bent á frekari úthlutanir á næstu mánuðum.

Samkvæmt þessu liggur fyrir að stefnendur sóttu um þrjár lóðir hjá stefnda, eina lóð sem aðalkost og tvær lóðir til vara. Engin lóðanna kom í hlut stefnenda. Stefnendur reisa bótakröfur sínar á því að stefndi hafi bakað sér bótaskyldu með ólögumætum aðgerðum og ákvörðunum við úthlutun lóða. Verði ráðið af úrskurði félagsmálaráðuneytisins að stefnendur hefðu samkvæmt úthlutunarreglum átt að fá úthlutað lóð á Kópavogstúni, en fengu ekki vegna þess að stefndi hafi ekki farið að lögum og brotið gegn stjórnslulögum nr. 37/1993. Vísa stefnendur til 7., 11. og 22. gr. í þessu sambandi.

Í reglum stefnda um úthlutun á byggingarétti fyrir íbúðarhúsnæði kemur fram að bæjarráð stefnda annist afgreiðslu umsókna um byggingarrétt og geri tillögu til bæjarstjórnar um úthlutun. Einstaklingar sem sækja um byggingarrétt skulu leggja fram fyrirvaralaus skriflega staðfestingu frá banka eða lánastofnun um greiðsluhæfi og mögulega lánaþingreiðslu umsækjanda vegna fyrirhugaðrar húsnæðisbyggingar. Tilgreina skal í auglýsingu um úthlutun á byggingarrétti lágmarksviðmið eins og þau eru á hverjum tíma samkvæmt ákvörðun bæjarráðs stefnda. Kemur þetta fram í 4. gr. í úthlutunarreglum stefnda. Þá segir í 10. gr. reglnanna að við mat á umsóknum skuli taka tilliti til fjölskylduáðstæðna, núverandi húsnæðisaðstöðu, hvort viðkomandi hafi áður sótt um lóð í bæjarfélaginu og ekki fengið og möguleika umsækjenda til að ljúka framkvæmdum á réttum tíma. Í 12. gr. segir að sækji tveir eða fleiri aðilar um sömu lóð sem uppfylli allir skilyrði fyrir úthlutun á byggingarrétti og séu jafnir eftir mati á aðstæðum umsækjenda samkvæmt 10. gr. skuli skilyrðislaust dregið um það hverjum verði gefinn kostur á lóðinni.

Stefndi hefur að mati dómsins viðtæka heimild í 10. gr. úthlutunarreglna stefnda til að meta umsóknir um lóðir. Í ákvæðinu segir að taka skuli tillit til þeirra þátta sem tilgreindir eru svo sem fjölskylduáðstæður, núverandi húsnæðisaðstæður, hvort umsækjandi hafi áður sótt um lóð, en ekki fengið og um möguleika til að ljúka framkvæmdum á tilsettum tíma. Við slíka matskennda ákvörðun ber stefnda að gæta að reglum stjórnslulaga og byggja ákvörðun á málefnalegum sjónarmiðum. Í úthlutunarreglunum er gert ráð fyrir því að sækji fleiri en einn umsækjandi um sömu lóð sem uppfylli skilyrði fyrir úthlutun skuli skilyrðislaust dregið milli umsækjanda. Fyrir liggur að bæjarráð stefnda annaðist sjálft flokkun og mat umsókna á grundvelli úthlutunarreglna stefnda. Ennfremur að dregið var á milli umsækjenda um þá lóð sem stefnendur sóttu um sem aðalkost, C-götu 2. Sú aðferð stefnda að draga á milli umsækjenda um lóðina eftir mat á umsóknum um þá lóð samræmist fyllilega úthlutunarreglum stefnda, sbr. 12. gr. þeirra. Þá liggur fyrir að dregið var á milli umsækjenda um lóðina C-götu 10 og að umsókn stefnenda hafi ekki verið í þeim hópi. Í umsögn stefnda til félagsmálaráðuneytisins í bréfi dagsettu 3. júlí 2006, vegna kæru stefnenda, kemur fram að bæjarráð stefnda hafi, vegna gífurlegs fjölda umsókna um byggingarrétt, ákveðið að draga einungis úr hópi jafnra umsókna þeirra sem sóttu um sömu lóð sem aðalkost og hafi það sjónarmið verið haft að leiðarljósi við ráðstöfun lóðanna númer 2 og 10 við C-götu.

Að mati dómsins verður ekki séð að sú aðferð stefnda að draga einvörðungu milli umsækjenda um lóð sem aðalkost feli það í sér að stefndi hafi gengið á svig við úthlutunarreglur sínar eða ákvæði 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Þá er það ennfremur mat dómsins að það skapi stefnendum ekki bótarétt á hendur stefnda, að fá ekki að vera með í útdrætti um lóð sem þau sóttu um sem varakost.

Eins og fram er komið var umsækjandi um lóðina C-götu 4 valinn af bæjarráði stefnda á þeirri forsendu að hann stæði öðrum umsækjendum framur samkvæmt viðmiðunarþáttum í reglum stefnda. Framanefndar úthlutunarreglur stefnda eru bindandi fyrir hann, en veita möguleika til að meta umsóknir um byggingarrétt. Samkvæmt 10. og 12. gr. úthlutunarreglnanna er gert ráð fyrir því að umsækjendur um byggingarrétt verði metnir á grundvelli tiltekinna tilgreindra þátta og því aðeins dregið milli þeirra að þeir uppfylli skilyrði fyrir úthlutun og séu jafnir samkvæmt mati á umsóknum þeirra. Í máli þessu nýtur ekki við upplýsinga eða gagna um það með hvaða hætti stefndi framfylgdi reglunum við ráðstöfun á lóðinni C-götu 4. Stefnendur fullyrða og byggja á því að þau hafi staðið framur öðrum umsækjendum um lóðina og því hafi borðið að úthluta þeim byggingarrétti á lóðinni. Ekki er unnt að fallast á þessi rök stefnenda enda liggja ekki fyrir í málinu vinnugögn stefnda eða aðrar upplýsingar um umsækjendur um lóðina. Það verður því mat dómsins að stefnendur hafi ekki rennt viðhlítandi stoðum undir þá fullyrðingu sína að þau hafi staðið framur öðrum umsækjendum um lóðina, en án slíkra gagna verður ekkert fullyrt um það hvernig stefndi beitti viðmiðunarþáttum 10. gr. í úthlutunarreglum stefnda við ráðstöfun lóðarinnar.

Aðal- og varakrafa stefnenda er um bætur vegna tjóns stefnenda. Þá er þrautavarakrafa stefnenda byggð á almennum sjónarmiðum skaðabótaréttarins um bætur, þar á meðal um miska. Að mati dómsins er ósannað að frammanefndar úthlutunarreglur stefnda feli það í sér að stefnendur hafi átt ótvíræðan rétt til að fá úthlutaða einhverja af þeim þremur lóðum á Kópavogstúni, sem stefnendur sóttu um byggingarrétt á og þá um leið að stefnendur hafi orðið fyrir tjóni af þeim sökum að þau fengu ekki úthlutaðan byggingarrétt hjá stefnda á grundvelli umsóknar þar um dagsett 23. nóvember 2005, sem stefnda beri að bæta stefnendum. Hafa stefnendur alla sönnunarbyrði fyrir slíkum staðhæfingum sínum, en mat dómsins er að stefnendur hafi ekki sýnt fram á að þau hafi orðið fyrir tjóni af því að fá ekki byggingarrétt hjá stefnda. Á þetta einnig við um þrautavarakröfu stefnenda um bætur að álitum. Samkvæmt þessu verður stefndi sýknaður af kröfum stefnenda um bætur í málinu.

Með vísan til málsatvika og 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála þykir rétt að hvor aðili fyrir sig beri sinn kostnað af málinu.

Jón Höskuldsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan. Fyrir uppkvaðningu dómsins var ákvæða 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Dómsorð:

Stefndi, Kópavogsbær, er sýkn af kröfum stefnenda, Önnu Lísu Kristjánsdóttur og Leó Eiríks Löve.

Málkostnaður fellur niður.

Jón Höskuldsson

