

# Héraðsdómur Reykjaness

Dómur 29. apríl 2024

Mál nr. E-936/2022:

**Nesnúpur ehf.**

*(Bjarki Þór Sveinsson lögmaður)*

**gegn**

**Hafnarfjarðarkaupstað og**

*(Guðjón Ármannsson lögmaður)*

**Byggingarfélagi Gylfa og Gunnars hf.**

*(Hjörleifur B. Kvaran lögmaður)*

## D Ó M U R

Mál þetta, sem dómtekið var 13. mars 2024, var höfðað með stefnu útgefinni 13. maí 2022 sem þingfest var 18. maí sama ár.

Stefnandi er Nesnúpur ehf., [...], Melabraut 23–25, Hafnarfirði.

Stefndu eru Hafnarfjarðarkaupstaður, [...], Strandgötu 6, Hafnarfirði, og Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf., [...], Borgartúni 31, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess aðallega að ógilt verði með dómi ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar 23. mars 2022 um úthlutun lóðarinnar Ásvellir 3 í Hafnarfirði.

Til vara gerir stefnandi þá kröfu að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar gagnvart stefnanda vegna tjóns hans af völdum ákvörðunar bæjarstjórnar stefnda 23. mars 2022 um úthlutun lóðarinnar Ásvellir 3 í Hafnarfirði.

Stefnandi krefst jafnframt málskostnaðar sér til handa úr hendi stefndu.

Stefndu krefjast báðir sýknu í málinu auk málskostnaðar.

Stefndi, Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf., krafðist þess að málinu yrði vísað frá dómi. Þeirri kröfu var hafnað með úrskurði 21. september 2022.

### *Málsatvik*

Þann 27. desember 2021 auglýsti stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður á vefsíðu sinni til sölu lóð að Ásvöllum 3 í Hafnarfirði. Kom fram í auglýsingunni að heimilt væri að byggja á lóðinni fjölbýlishús á 2–5 hæðum, alls 100–110 íbúðir. Var tiltekið í auglýsingunni að búið væri að marka lágmarksverð lóðarinnar sem sagt var 447.919.120 krónur og að tilboð undir lágmarksverði teldust ógild. Var tilboðsfrestur veittur til klukkan 13:00 28. janúar 2022. Í auglýsingunni var vísað til sérstakrar upplýsingasíðu þar sem finna mátti nánari umfjöllun um lóðina, gagnaframlagningu og skilmála. Kom þar meðal annars fram að umsóknum skyldi fylgja ársreikningur síðasta árs áritaður af löggiltum endurskoðanda, skrifleg staðfesting án fyrirvara frá banka eða lánastofnun um greiðsluhæfi og mögulega lánaþingreiðslu vegna fyrirhugaðra húsbygginga auk gagna sem veittu upplýsingar um flekklausu byggingarsögu, svo sem staðfestingu frá tryggingafélögum. Þá var þar vísað til almennra reglna stefnda um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar sem samþykktar voru 21. júní 2017. Í skilmálunum er meðal annars kveðið á um að við úrlausn á umsóknum lögaðila sé tekið tillit til upplýsinga um fjárhagsstöðu umsækjenda, að byggingarsaga umsækjenda innihaldi ekki verulegt brot á byggingarskilmálum og gæðakerfis byggingarstjóra og iðnmeistara.

Þann 12. janúar 2022 samþykkti bæjarstjórn stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar uppfærðar almennar reglur um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar. Var þar meðal annars tiltekið í grein 4.1 að við úthlutun lóða til lögaðila skyldi taka tillit til þess hvort viðkomandi hefði staðið við skuldbindingar sínar vegna fyrri úthlutana, þar með talið að eðlileg framvinda hefði verið á byggingarframkvæmdum.

Alls bárust tíu tilboð í lóðina, sem voru opnuð að viðstöddum tilboðsgjöfum 28. janúar 2022, og átti stefnandi hæsta tilboð að fjárhæð 1.325.500.000 krónur, en tilboð hans var dagsett þann sama dag. Næsthæsta boð átti stefndi, Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf., BYGG, að fjárhæð 1.277.000.000 króna, en tilboðið var dagsett 27. sama mánaðar.

Með bréfi til stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar 1. febrúar 2022 gerði stefnandi grein fyrir framvindu verkefna félagsins í Hafnarfirði. Var þar meðal annars vísað til verkefna Skarðshlíðar ehf., sem væri í jafnri eigu stefnanda og Upphafsfasteignafélags slhf., að Hádegisskarði, Geislaskarði og Bergsskarði, en ágreiningur eigenda félagsins um

fjármögnun hefði leitt til tafa á framvindu verkefna í sveitarfélaginu. Tekið er fram í bréfinu að verkefni hafi af þessum sökum stöðvast í um sex til sjö mánuði. Þá eru þar einnig raktir rekstrarörðugleikar VHE ehf., sem væri systurfélag stefnanda, sem hafi sinnt stýriverktöku við fyrrgreind verkefni. Þá var í bréfinu tekið fram að aldrei hefðu verið gerðar formlegar athugasemdir við stefnanda í þá veru að félagið hafi brotið gegn byggingarskilmálum.

Bæjarráð stefnda, Hafnarfjarðarkaupstaðar, tók málið fyrir á fundi 3. febrúar 2022 og bókaði þar að unnið væri að yfirferð tilboða. Þann 16. sama mánaðar hafði fulltrúi stefnda símleiðis samband við lögmann stefnanda og upplýsti að við yfirferð stefnda á framkomnum tilboðum í lóðina yrðu lagðar fram upplýsingar um byggingarsögu og framvindu tiltekinna verkefna stefnanda. Í kjölfar þess, þann sama dag, sendi lögmaður stefnanda stefnda tölvubréf með viðbótarupplýsingum og skýringum stefnda. Í bréfi stefnanda er meðal annars vísað til þess að um frekari rökstuðning sé að ræða af hálfu stefnanda til viðbótar þeim sjónarmiðum sem send voru stefnda með bréfi 1. febrúar sama ár.

Hinn 2. mars 2022 áttu fulltrúar stefnanda og stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar fund vegna málsins þar sem farið var yfir framkomnar athugasemdir við yfirferð og mat tilboða. Ítrekaði stefnandi á fundinum fyrri sjónarmið um byggingarsögu og framvindu fyrri verkefna hans. Þá voru þar kynntar tvær samantektir stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 28. febrúar sama ár, en annars vegar var þar um að ræða samantekt um byggingarsögu og framvindu verkefna stefnanda og stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf. en hins vegar samantekt vegna mats á tilboðum sömu aðila í lóðina. Í kjölfar fundarins afhenti stefnandi stefnda viðbótargögn í samræmi við erindi stefnda.

Á fundi bæjarráðs stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar 17. mars 2022 var samþykkt að útluta lóðinni að Ásvöllum 3 til stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf. og málinu vísað til bæjarstjórnar til staðfestingar. Með bréfi lögmanns stefnanda til stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar, dagsettu 18. sama mánaðar, voru settar fram athugasemdir við framangreinda afgreiðslu bæjarráðs, óskað eftir aðgangi að málgögnum og fresti til að kynna sér gögnin. Í bréfinu var jafnframt skorað á stefnda að ljúka ekki afgreiðslu málsins áður en stefnanda gæfist raunhæft færi til athugasemda og andmæla. Þeirri málaleitan var synjað með bréfi lögmanns sveitarfélagsins 22. sama mánaðar. Á fundi bæjarstjórnar 23.

sama mánaðar samþykkti bæjarstjórn samhljóða að úthluta lóðinni til stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf. í samræmi við fyrrgreinda afgreiðslu bæjarráðs.

Með bréfi 24. mars 2022 óskaði stefnandi eftir rökstuðningi fyrir ákvörðun bæjarstjórnar um úthlutun lóðarinnar. Með bréfi sveitarfélagsins 6. apríl sama ár var ákvörðun þess rökstudd og gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem lágu að baki mati á tilboðum og ákvörðun um úthlutun lóðarinnar til stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf.

Stefnandi kærði fyrrgreinda ákvörðun sveitarfélagsins til innviðaráðuneytisins með kæru, dagsettri 25. mars sama ár, og gerði þar meðal annars þá kröfu að réttaráhrifum ákvörðunarinnar yrði frestað á meðan málið væri til meðferðar hjá ráðuneytinu. Með úrskurði ráðuneytisins frá 13. apríl sama ár var kröfu stefnanda um frestun réttaráhrifa hafnað. Í kjölfar þess afturkallaði stefnandi kæru sína. Með bréfi stefnanda til dómstólsins 4. maí sama ár óskaði hann eftir flýtimeðferð málsins í samræmi við XIX. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Þeirri beiðni var hafnað með úrskurði 10. maí sama ár. Í kjölfar þess höfðaði stefnandi mál þetta. Undir rekstri málsins aflaði stefnandi matsgerðar tveggja dómkvaddra manna í þeim tilgangi að meta ætlað tjón sitt vegna fyrrgreindrar ákvörðunar stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar um úthlutun lóðarinnar, og er matsgerð þeirra dagsett 10. mars 2023. Stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður aflaði yfirmats sem dagsett er 5. október 2023, en matsgerðirnar hafa verið lagðar fram í málinu.

Við aðalmeðferð málsins gaf skýrslu forsvarsmaður stefnanda, Unnar Steinn Hjaltason, auk þess sem Gunnar Ármannsson lögmaður gaf vitnaskýrslu.

## II

### *Helstu málsástæður og lagarök stefnanda*

- *Stefnda Hafnarfjarðarkaupstað óheimilt að taka ekki hæsta gilda tilboði*

Af hálfu stefnanda er vísað til þess að ákvörðun stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar hafi verið stjórnvaldsákvörðun og hafi stefndi við töku hennar verið bundinn af ákvæðum stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og meginreglum stjórnisýsluréttarins, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar í máli nr. 151/2010. Við ákvarðanatökuna bar stefnda Hafnarfjarðarkaupstað

jafnframt að fylgja þeim ramma sem hann hafði markað með auglýsingu sinni 27. desember 2021 og þeim gögnum og reglum sem þar var vísað til.

Stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi valið að fara þá leið að leita tilboða í lóðina að Ásvöllum 3 í stað þess að ákveða fyrir fram verð hennar og velja milli umsækjenda um lóðina á grundvelli annarra sjónarmiða en verðs. Með því að fara þessa leið hafi stefndi verið bundinn við að taka hæsta boði frá hæfum tilboðsgjafa. Stefnda hafi því ekki verið heimilt að gera frekari greinarmun á tilboðum sem að öðru leyti uppfylli þau skilyrði sem stefndi hafði sett fyrir úthlutun lóðarinnar.

Að mati stefnanda verði að greina skýrt á milli útboðs, þar sem leitað er tilboða, og úthlutunar á grundvelli umsókna. Þegar leitað sé tilboða með útboði lúti samanburður að því er varðar tilboðsgjafa að hæfi þeirra til þátttöku í útboðinu. Að því frágengnu lúti samanburður ekki að tilboðsgjöfum heldur að tilboðum þeirra, en það sé eðli tilboða að með þeim takast tilboðsgjafar tiltekna skyldur á herðar gagnvart tilboðsmóttakanda sem ekki séu þær sömu. Samanburðurinn lúti að þeim ólíku skyldum sem tilboðsgjafar séu reiðubúnir að undirgangast.

Þessu sé öðruvísi farið þegar takmörkuðum gæðum sé úthlutað á grundvelli umsókna. Í því tilviki gangist umsækjendur ekki undir ólíkar skyldur heldur felist sama skuldbinding í umsóknum allra umsækjenda og því fari mat á þeim ekki fram á þeim grundvelli heldur á grundvelli annarra sjónarmiða sem varði umsækjendur.

Í auglýsingu um útboðið hafi verið óskað eftir að tiltekna upplýsingar fylgdu umsókn, en um hafi verið að ræða sömu upplýsingar og fylgja áttu umsóknum lögaðila samkvæmt ákvæði 2.1 í almennum reglum um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar frá 21. júní 2017. Stefnandi vísar til þess að hann hafi skilað inn tilskildum gögnum og uppfyllt þau skilyrði sem stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi sett fyrir hæfi bjóðenda, þar með talið um flekklausu byggingarsögu. Að þessu frágengnu hafi tilboðsfjárhæð verið eina valforsendan sem stefnda hafi verið heimilt að líta til og hafi stefnda ekki verið frjálst að hafna tilboði stefnanda með vísan til annarra sjónarmiða. Fyrir liggir að stefnandi átti hæsta boð í lóðina og hafi stefnda því borið að ganga að því tilboði.

Stefnandi vísar til þess að reglur stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar, sem vísað sé til í rökstuðningi stefnda, geri hvorki ráð fyrir útboði né samanburði á jafnsettum umsækjendum með tilliti til sjónarmiða sem varði hæfni þeirra eða hæfi heldur sé þar gert ráð fyrir því, í þeim tilvikum þar sem fleiri en einn aðili sækir um sömu lóð, að dregið skuli úr umsóknum, sbr. ákvæði 4.1 í fyrrgreindum úthlutunarreglum sveitarfélagsins. Ekki verði því séð að sú aðferð stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar sem viðhöfð var í þessu tilviki, þ.e. að gera upp á milli umsækjenda um sömu lóð á grundvelli matskenndra sjónarmiða um byggingarsögu þeirra, eigi sér stoð í fyrrgreindum úthlutunarreglum. Að mati stefnanda gat þessi aðferð enn síður samrýmst þeirri ákvörðun stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar að efna til útboðs um lóðina og leita verðtilboða í hana. Síst af öllu hafi stefndi getað beitt slíkri aðferðafræði án þess að hún kæmi með skýrum hætti fram gagnvart bjóðendum þegar leitað var tilboða, þannig að þeim væru ljóst fyrir fram hverjar þær forsendur væru sem lagðar yrðu til grundvallar mati á tilboðum þeirra og vægi einstakra forsendna í því sambandi. Í ljósi þess að ekki hafi verið óskað eftir því að tilboð bjóðenda tækju til annarra þátta en verðs hafi verið sérstaklega brýnt, ef stefndi hugðist meta tilboðin á grundvelli annarra forsendna, að þær forsendur kæmu fram með skýrum hætti við útboðið. Að sögn stefnanda hafi svo ekki verið í þessu tilviki. Engar upplýsingar hafi legið fyrir um að valið yrði milli tilboða á grundvelli annarra atriða en fjárhæða þeirra, hvorki í fyrirliggjandi drögum að útboðs-skilmálum lóðarinnar sem lágu fyrir né í auglýsingu um útboðið. Þá hafi ákvæði í grein 4.1 í almennum úthlutunarreglum stefnda frá árinu 2022 um að tekið skyldi tillit til þess við úthlutun lóða til lögaðila hvort umsækjandi hefði „staðið við skuldbindingar sínar vegna fyrri úthlutana, þar með talið að eðlileg framvinda hafi verið í byggingarframkvæmdum“, sem vísað sé til í rökstuðningi stefnda, ekki verið fyrir hendi við auglýsingu útboðsins. Álítur stefnandi því að sú matsaðferð stefnda, sem beitt hafi verið samkvæmt því sem fram komi í rökstuðningi stefnda 6. apríl 2022, hafi hvorki átt sér stoð í auglýsingu útboðsins eða úthlutunarskilmálum né í almennum úthlutunarreglum stefnda sem í gildi voru þegar tilboða var leitað. Stefnda Hafnarfjarðarkaupstað hafi því ekki verið heimilt að beita umræddri aðferð við mat og samanburð á tilboðum sem bárust vegna lóðarinnar. Þess í stað hafi stefnda borið að taka hæsta gilda tilboði frá hæfum tilboðsgjafa.

Kveðst stefnandi því samantekið vísa til þess að ákvörðun stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar hafi verið reist á rangri matsaðferð sem hafi ekki átt sér stoð í og hafi ekki verið í samræmi við þær reglur og skilmála sem stefndi hafði sjálfur sett sér. Þegar af þessum sökum hafi ákvörðun stefnda verið saknæm og haldin ógildingaranmarka.

- *Rangt mat stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar á tilboði stefnanda*

Stefnandi vísar til þess að við mat stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar á framkomnum tilboðum hafi verið reist á röngum grundvelli og því ólögmætt þegar af þeirri ástæðu. Jafnvel þótt fallist yrði á það að sú matsgerð sem stefndi lagði til grundvallar mati sínu hefði átt sér fullnægjandi stoð hafi mat stefnanda samkvæmt þessari aðferð verið rangt. Ákvörðun stefnda hafi því einnig verið ólögmæt af þeirri ástæðu.

Af hálfu stefnanda er vísað til þess að fram komi í rökstuðningi stefnda að mat á byggingarsögu stefnanda hafi byggst á framkvæmdum við Apalskarð, Geislaskarð, Bergskarð og Hádegisskarð í Hafnarfirði. Sé tekið fram að framkvæmdir séu ekki hafnar að Apalskarði 2–4 og 6–8 og ólokið að Geislaskarði 4 og 6 og Bergskarði 1 og 3. Forsenda þess að framangreind atriði geti haft þýðingu við mat stefnda á „hagkvæmni tilboðs“ stefnanda, líkt og byggt sé á í rökstuðningi stefnda, sé að fyrir hendi séu tengsl milli þessara atvika og þeirra framkvæmda sem fyrirhugaðar séu á hinn úthlutuðu lóð að Ásvöllum 3 þannig að unnt sé að draga ályktanir um hið síðarnefnda á grundvelli hins fyrrnefnda. Að mati stefnanda sé þetta skilyrði ekki uppfyllt. Þótt stefnanda hafi ekki verið kynntar þær samantektir sem stefndi gerði 28. febrúar 2022 fyrr en 22. mars sama ár hafi stefnandi veitt skýringar á framvindu framangreindra framkvæmda í bréfum sínum til stefnda 1. og 16. febrúar sama ár og á fundi aðila 2. mars það ár. Þar hafi því verið lýst hvernig eignarhaldi þessara verkefna hefði verið háttað og hvaða áhrif það hefði haft á framvindu þeirra. Þá hafi jafnframt verið bent á að verkefnin hefðu aðeins verið í eigu stefnanda í tiltekinn tíma. Á fyrrgreindum fundi aðila 2. mars 2022 hafi einnig verið bent á þau áhrif sem deilur um flutning rafmagnslína og óskir um breytingar á deiliskipulagi svæðisins hefðu haft á framkvæmdahraða.

Af þeim röksemdum sem stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi veitt stefnda með bréfum 1. og 16. febrúar 2022 megi ljóst vera að tafir á framkvæmdum hafi verið vegna atvika sem ekki eigi við um fyrirhugaðar framkvæmdir að Ásvöllum 3 og gátu af þeim sökum

ekki haft þýðingu við mat stefnda á „hagkvæmni tilboðs“ stefnanda við úthlutun lóðarinnar. Þá kveðst stefnandi jafnframt vísa til þess að hann hafi ekki farið einn með eignarhald þess félags sem annast hafi umræddar framkvæmdir. Stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi því mátt ætla að um einangruð tilvik væri að ræða sem afar ólíklegt væri að endurtækju sig. Allt að einu hafi stefndi engar röksemdir fært fyrir því að framangreind atvik væru á ábyrgð stefnanda og að líklegt væri að slíkt gæti endurtekið sig, yrði lóðinni úthlutað til stefnanda í samræmi við tilboð hans. Mat stefnda á tilboði stefnanda hafi því verið rangt og ófullnægjandi og ákvörðun stefnda því saknæm og ógildanleg.

- *Meðferð málsins ekki í samræmi við 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993*

Stefnandi vísar til þess að stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi sem stjórnvald verið bundinn við ákvarðanatöku sína um úthlutun lóðarinnar af jafnræðisreglu stjórnsluréttarins, sbr. 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í því felist ekki aðeins að stefnda bæri að gæta jafnræðis milli þátttakenda í útboðinu heldur hafi sveitarfélaginu einnig verið skylt að veita þátttakendum útboðsins sömu meðferð og þátttakendum í öðrum sambærilegum útboðum á vegum stefnda. Sönnunarbyrði um að það samrýmist fyrri framkvæmd stefnda að taka ekki hæsta tilboði við úthlutun lóðar sem leitað sé tilboða í hvíli á stefnda. Stefnandi kveðst skora á stefnda Hafnarfjarðarkaupstað að leggja fram upplýsingar og gögn um fyrri framkvæmd sína að þessu leyti, þar með taldar upplýsingar sem sýni að hæsta boði hafi verið hafnað á sambærilegum forsendum og þeim sem stefndi hefur vísað til í málinu. Stefnandi kveðst byggja á því að slík dæmi séu ekki fyrir hendi og að með því að hafna hæsta boði frá hæfum tilboðsgjafa hafi stefndi, auk annars, vikið frá eigin framkvæmd og brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnslulaga. Sé það mat stefnanda að afstaða stefnda hafi byggst á sögusögnum og umtali um systurfélag stefnanda í alls ótengdum málum fremur en að ákvörðunin hafi verið reist á hlutlægum og málefnalegum ástæðum. Sönnunarbyrði um að gætt hafi verið málefnalegra sjónarmiða við úthlutun lóðarinnar hvíli á stefnda.

- *Meðferð málsins ekki í samræmi við 10., 12. og 13. gr. stjórnslulaga*

Það leiði af 13. gr. stjórnslulaga að afli stjórnvald gagna við meðferð stjórnslumáls sem geti haft verulega þýðingu fyrir úrlausn þess og séu aðila í óhag beri stjórnvaldinu að eiga frumkvæði að því að kynna málsaðila slík gögn og gefa honum kost á að tjá sig um þau. Að sögn stefnanda sé ágreiningslaust að þess hafi ekki verið gætt við meðferð

málsins. Ljóst sé að stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi aflað gagna um byggingarsögu stefnanda sem og stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf. sem stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi byggt samantektir sínar á en fyrir liggi að þau gögn hafi ráðið úrslitum um úrlausn málsins líkt og ráða megi af rökstuðningi stefnda. Þrátt fyrir þetta hafi stefndi ekki haft frumkvæði að því að kynna stefnanda umrædd gögn og hefur í raun enn ekki afhent þau þrátt fyrir beiðni stefnanda 18. febrúar 2022 um aðgang að öllum gögnum málsins. Þess í stað hafi stefndi upplýst stefnanda símleiðis 16. febrúar sama ár um að upplýsingar um byggingarsögu hans yrðu lagðar fyrir bæjarráð án þess að tilgreina þær nánar eða eiga frumkvæði að því að láta stefnanda í té afrit þeirra. Þá hafi stefndi hafnað beiðni stefnanda 18. mars 2022 um frest til að kynna sér gögn málsins og tjá sig um þau með bréfi daginn fyrir töku hinnar umdeildu ákvörðunar. Stefndi hafi því vikið verulega frá skyldum sínum samkvæmt 13. gr. stjórnarsýslulaga við meðferð málsins. Í fyrsta lagi hafi stefndi aflað upplýsinga sem höfðu verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og voru að mati stefnanda honum verulega í óhag án þess að láta stefnanda í té afrit af þeim að eigin frumkvæði. Í öðru lagi hafi stefndi beinlínis hafnað beiðni stefnanda um frest til að kynna sér umrædd gögn og tjá sig um þau. Meðferð stefnda á málinu hafi því verið í brýnni andstöðu við 13. gr. stjórnarsýslulaga. Framangreindir annmarkar á meðferð málsins hafi leitt til þess að málið reyndist ekki upplýst með fullnægjandi hætti, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Stefnda mátti vera ljóst að einhliða gagnaöflun hans um byggingarsögu stefnanda gæfi, í ljósi þess vægis sem stefndi hafi kosið að gefa þeim upplýsingum, tilefni til frekari gagnaöflunar í formi viðbótarupplýsinga og skýringa frá stefnanda um hlutaðeigandi gögn. Þar sem þess hafi ekki verið gætt af hálfu stefnda hafi meðferð málsins verið í ósamræmi við 10. gr. stjórnarsýslulaga.

- *Meðferð málsins í ósamræmi við 22. gr. stjórnarsýslulaga*

Þótt stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi við meðferð málsins ekki haft frumkvæði að því að kynna stefnanda gögn þess og ekki haft frumkvæði að því að kalla eftir sjónarmiðum stefnanda varðandi einstök atriði málsins hafi stefnandi engu að síður, að eigin frumkvæði, komið á framfæri við stefnda skýrri afstöðu sinni til þýðingar svonefnds Skarðshlíðarverkefnis við mat á tilboði stefnanda, sbr. bréf hans frá 1. og 16. febrúar 2022. Stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi hins vegar í rökstuðningi sínum ekki tekið afstöðu til málatilbúnaðar stefnanda að þessu leyti. Af rökstuðningi stefnda verði ekki ráðin afstaða stefnda til framangreindra skýringa, svo sem hvort stefndi hafi talið þær

rangar, ótrúverðugar, málinu óviðkomandi eða af öðrum ástæðum ekki fullnægjandi. Enn síður verði ráðið af rökstuðningnum hvaða þýðingu stefndi hafi talið að þau atvik sem þar voru tilgreind varðandi svokallað Skarðshlíðarverkefni hafi haft fyrir niðurstöðu málsins að virtum skýringum stefnanda. Er það því mat stefnanda að rökstuðningur stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar hafi ekki uppfyllt þær kröfur sem gerðar séu til efnis rökstuðnings í 22. gr. stjórnslulaga og hafi af rökstuðningnum ekki mátt ráða hvaða atriði hafi ráðið þar úrslitum.

- *Ákvörðun stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar ógildanleg*

Stefnandi vísar til þess að í skjóli meginreglu 60. gr. stjórnarskrárinnar séu dómstólar bærir til að ógilda ákvarðanir stjórnvalda hafi ekki verið farið að lögum við meðferð og úrlausn mála af þeirra hálfu. Ákvörðun stjórnvalds teljist almennt ógildanleg á þessum grundvelli sé hún haldin verulegum annmörkum að lögum og ekki séu fyrir hendi þungvægar ástæður sem mæli með því að hún skuli halda gildi sínu þrátt fyrir annmarka. Stefnandi kveðst vísa til þess að efnisannmarkar af því tagi sem raktir hafa verið teljist ótvírætt verulegir í framangreindum skilningi og eigi að leiða til ógildingar ákvörðunar. Þá teljist formannmarkar sem fela í sér brot á öryggisreglum af því tagi sem vikið hafi verið að jafnframt ótvírætt verulegir í þessum skilningi. Fyrrgreindur formannmarki teljist jafnframt verulegur, eins og atvikum er háttað, enda hafði hann í för með sér að ekki hafi verið tekin afstaða til meginmálsástæðu stefnanda við úrlausn málsins. Engar ástæður mæli gegn ógildingu í þessu tilviki enda hafi stefnandi gert stefndu viðvart um mögulega ógildingu bæði fyrir og eftir töku hinnar umdeildu ákvörðunar og fylgt málinu eftir, fyrst með kæru til æðra stjórnvalds strax daginn eftir að ákvörðun var tilkynnt og síðar með málshöfðun þessari sem boðuð hafi verið sama dag og frestun réttaráhrifa hinnar umdeildu ákvörðunar var hafnað. Þá höfðaði stefnandi mál þetta strax í kjölfar þess að beiðni hans um flýtimeðferð málsins hafði verið hafnað af héraðsdómi. Allar ráðstafanir sem stefndu kunna að hafa gert á grundvelli hinnar umdeildu ákvörðunar hafi þannig verið gerðar með fullri vitneskju um mögulega annmarka hennar og á áhættu stefndu. Hagsmunir stefndu af því að ákvörðunin standi geti þannig ekki staðið í vegi fyrir ógildingu hennar eins og atvikum sé háttað.

- *Bótaábyrgð stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar á tjóni stefnanda*

Stefnandi kveður varakröfu sína lúta að því að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar vegna tjóns stefnanda af völdum ákvörðunar um úthlutun lóðarinnar. Á því sé byggt að ákvörðun stefnda hafi verið saknæm og ólögmæt og valdið stefnanda tjóni sem nemi hagnaðarmissi hans eða, til vara, kostnaði hans vegna þátttöku í útboðinu. Stefnandi kveðst hafa víðtæka reynslu af byggingu mannvirkja og sölu íbúðarhúsnæðis. Eigin áætlanir stefnanda og reynsla sýni að hann hafi getað gert ráð fyrir umtalsverðum hagnaði af byggingu fjöleignarhúss á lóðinni í samræmi við skipulag og skilmála stefnda og sölu íbúða í því. Miðað við áætlanir stefnanda hefði hagnaður hans numið á bilinu 700 til 1.100 milljónum króna vegna verksins í heild. Kvaðst stefnandi áskilja sér rétt til að færa frekari sönnur á tjón sitt, eftir atvikum með öflun matsgerðar, undir rekstri málsins. Stefnandi kvaðst byggja á því að stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður bæri ábyrgð á grundvelli hinnar almennu sakarreglu. Kveðst stefnandi vísa til þess að sakarmat sé strangt enda sé stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður lögum samkvæmt sérfróður um þær réttarreglur sem um starfsemi hans gilda og séu forsendur þeirra opinberu hagsmuna sem stefnda sé falið að gæta. Stefnandi kveðst byggja á því að ljóst megi vera að hann hafi orðið fyrir tjóni við það að tilboði hans í lóðina, sem hafi bæði verið gilt og hæst að fjárhæð, hafi ekki verið tekið en lóðinni þess í stað úthlutað til þess aðila sem átt hafi næsthæsta tilboðið. Þá hafi stefnandi orðið fyrir tjóni sem svari til kostnaðar vegna þátttöku í útboðinu sem hafi ekki nýst honum sem skyldi vegna saknæmrar og ólögmætrar háttsemi stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar.

Stefnandi kveðst vísa til almennra reglna stjórnisýslu- og skaðabótaréttar. Um heimild til að leita viðurkenningar á bótaskyldu stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar vísast til 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Stefnandi skoraði á stefndu að leggja fram af sinni hálfu öll gögn sem þeir hefðu undir höndum sem varpað gætu ljósi á málsatvik, þar með talin samskipti við stefndu í aðdraganda og við meðferð málsins og þau gögn sem samantektir stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar 28. febrúar 2022 voru byggðar á.

### III

#### *Helstu málsástæður og lagarök stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar*

Stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður kveðst hafna öllum málsástæðum stefnanda og krefst sýknu. Stefnandi kveðst telja að ákvörðun um úthlutun lóðarinnar að Ásvöllum 3 hafi verið

í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttar og geti því ekki varðað ógildingu. Þá telur stefndi að skilyrðum bótaábyrgðar sé ekki fullnægt að því er varðar varakröfu stefnanda.

- *Stefnda hafi verið heimilt að líta til framvindu fyrri verkefna við mat á tilboðum* Stefndi kveðst byggja á því að við mat á tilboðum við úthlutun lóðarinnar hafi honum verið heimilt að líta til framvindu fyrri verkefna bjóðenda. Það hafi verið í samræmi við reglur og skilmála úthlutunarinnar, auk þess að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Ráðstöfun sveitarfélaga á takmörkuðum gæðum, svo sem úthlutun byggingarlóða eða byggingarréttar, sé ekki meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga. Telst ákvörðun um slíka úthlutun í senn stjórnvaldsákvörðun og einkaréttarlegur gerningur, en um hana gilda meginreglur stjórnsýsluréttar. Engin almenn löggjöf sé í gildi í íslenskum rétti um ráðstöfun sveitarfélaga á lóðum og byggingarrétti að þessu leyti. Á grundvelli 78. gr. stjórnarskrár hefur sveitarfélögum verið veitt nokkurt svigrúm við ákvarðanatöku um úthlutun takmarkaðra gæða, svo sem lóða eða byggingarréttar. Forsendur ákvörðunar þurfa þó að vera skýrar og málefnalegar. Við ákvörðun um úthlutun verður jafnframt að fylgja meginreglum stjórnsýsluréttar og þeim ramma sem sveitarfélagið hefur markað sér um ákvarðanatökuna. Verður ákvörðun meðal annars að vera tekin á málefnalegum grundvelli. Hendur sveitarfélags eru á hinn bóginn ekki bundnar um það til hvaða málefna sýslu sjónarmiða sé heimilt að líta við mat á umsóknum eða tilboðum við úthlutun takmarkaðra gæða eða um vægi slíkra sjónarmiða.

Stefndi kveðst við úthlutun lóðarinnar hafa valið að fara þá leið að óska eftir tilboðum í lóðina í samræmi við úthlutunarskilmála lóðarinnar og almennar reglur stefnda um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar, annars vegar eldri útgáfu frá 21. júní 2017 og hins vegar uppfærða útgáfu frá 12. janúar 2022. Í reglunum komi skýrlega fram að byggingarsaga tilboðsgjafa sé meðal þeirra sjónarmiða sem litið yrði til við ákvörðun um úthlutun. Í 2. gr. beggja útgáfna reglnanna segi að með umsókn skuli leggja fram gögn sem gefi upplýsingar um flekklausu byggingarsögu. Í 3. gr. reglnanna komi jafnframt fram að við mat á umsóknum lögaðila skuli meðal annars tekið tillit til þess að byggingarsaga umsækjenda innihaldi ekki veruleg brot á byggingarskilmálum. Í 4. gr. reglnanna, eins og þær voru uppfærðar 12. janúar 2022, segi loks að við úthlutun lóða til lögaðila skuli taka tillit til þess hvort viðkomandi hafi staðið við skuldbindingar sínar vegna fyrri úthlutana, þar með talið að eðlileg framvinda hafi verið í byggingarframkvæmdum.

Stefndi vísar til þess að engin tilboð höfðu borist í lóðina þegar reglurnar voru uppfærðar, en þá voru 16 dagar þar til tilboðsfrestur rynni út. Ákvæði 4. gr. almennu reglnanna var ætlað að skerpa á heimild stefnda til að leggja mat á byggingarsögu aðila við mat á tilboðum, líkt og sagði í 3. gr. fyrri útgáfu þeirra. Hið uppfærða ákvæði hafi þannig verið í fullu samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í greinum 2.1 og 3.2, þ.e. að stefnda væri heimilt að taka tillit til byggingarsögu umsækjenda við mat á umsóknum um lóð. Breytingin hafi því verið til fyllingar á ákvæðum fyrri útgáfu og falið jafnframt í sér skjalfestingu á málefnalegum sjónarmiðum sem stefnanda er almennt heimilt að líta til við ákvörðun um úthlutun lóða. Hafnað sé öllum málsástæðum stefnanda um að stefnda hafi eingöngu verið heimilt að líta til verðs við mat á tilboðum og að önnur málefnaleg sjónarmið hafi verið útilokuð í þeim efnum. Stangist sú fullyrðing stefnanda á við fyrrgreindar reglur sem og meginreglur stjórnarsýsluréttar í þessum efnum.

Stefndi kveður, með vísan til framangreinds, að ákvörðun hans um að taka öðru tilboði en tilboði stefnanda hafi verið í fullu samræmi við þá skilmála sem byggt hafi verið á við úthlutunina sem og meginreglur stjórnarsýsluréttar. Í almennum reglum stefnda um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar frá 21. júní 2017 komi skýrlega fram að við mat á tilboðum yrði litið til gagna um byggingarsögu og efnda bjóðenda á byggingarskilmálum. Sjónarmið þessi hafi verið áréttuð í uppfærðri útgáfu reglnanna frá 12. janúar 2022 um að framvinda fyrri verkefna bjóðenda hefði að þessu leyti þýðingu. Þær forsendur hafi allar legið fyrir þegar stefnandi lagði fram tilboð sitt. Þá séu sjónarmið þessi málefnaleg. Stefndi vísar til þess að sveitarfélög hafa við úthlutun byggingarlóða ekki einungis fjárhagslega hagsmuni af því að hæsta verðtilboði sé tekið. Það varði einnig mikilvæga hagsmuni sveitarfélaga, bæði fjárhagslega hagsmuni sem og aukin lífsgæði samfélagsins, að framkvæmdir við íbúðauppbýggingu séu í samræmi við tímaáætlanir úthlutunarskilmála. Slíkt stuðli að því að íbúðir verði tilbúnar til sölu sem fyrst og að sveitarfélagið hafi þar með tekjur af innheimtu fasteignaskatta af viðkomandi íbúðum eins fljótt og unnt er. Málefnalegt sé því að líta til sjónarmiða sem ætlað er að veita vísbendingu um hæfni tilboðsgjafa til að ljúka verki í samræmi við tímamörk úthlutunarskilmála. Góð og hagkvæm meðferð á almannafé sé að þessu leyti í þágu almanna-hagsmuna.

- *Fullnægjandi mat stefnda á tilboðum stefnanda og stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars ehf.*

Stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður kveðst byggja á því að mat hans á innsendum tilboðum stefnanda og stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars ehf. hafi verið fullnægjandi og í samræmi við þá skilmála sem legið hafi til grundvallar ákvörðun um úthlutun. Þá hafi matið byggst á réttum upplýsingum og gögnum. Í umsókn um úthlutun lóðarinnar hafi falist skuldbinding bjóðanda til uppbyggingar á lóðinni í samræmi við deiliskipulag og úthlutunarskilmála. Við úthlutun lóða og ráðstöfun byggingarréttar sé sem fyrr greinir ljóst að sveitarfélög hafa bæði fjárhagslega hagsmuni af því að taka hæsta verðtilboði og af því að framkvæmdir við byggingu íbúðarhúsnæðis gangi sem hraðast fyrir sig þannig að umsækjendur geti staðið við tímamörk úthlutunarskilmála. Felist síðargreindir hagsmunir fyrst og fremst í því að íbúðir verði tilbúnar til sölu sem fyrst og að sveitarfélagið komi þar með til með að hafa tekjur af innheimtu fasteignaskatta vegna viðkomandi fasteigna og útsvarstekjur af íbúum þeirra eins fljótt og unnt er. Við mat á tilboðum við slíka úthlutun sé eðlilegt og málefnalegt að litið sé til þátta á borð við hæfni umsækjenda til að ljúka framkvæmdum, tryggjar fjárhagsstöðu umsækjenda og til frammistöðu þeirra og framvindu í fyrri verkum. Eigi það sér í lagi við ef óverulegur munur sé á verðtilboðum umsækjenda. Gögn um byggingarsögu þeirra aðila sem áttu tvö hæstu tilboðin hafi því verið tekin til skoðunar, meðal annars hvort viðkomandi aðilar hefðu staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt skilmálum fyrri úthlutana og hvort eðlileg framvinda hefði verið í byggingarframkvæmdum. Hafi það verið mat stefnda að líkleg framvinda verkefnisins yrði best ráðin af framvindu fyrri verkefna og fjárhagsstöðu hvers umsækjanda, eftir atvikum með hliðsjón af sérstökum aðstæðum sem kynnu að afsaka tafir á einstökum verkefnum. Hafi samanburður byggingarsögu aðilanna leitt í ljós að framvinda í verkefnum stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf. hafi verið töluvert betri en í verkefnum stefnanda. Í skýringum stefnanda frá 1. febrúar 2022 hafi verið tilgreindar fyrri framkvæmdir við Hádegisskarð 2, Geislaskarð 2, 4 og 6 og Bergskarð 1. Að sögn stefnda hafi stefnandi með lóðarleigusamningum frá 15. nóvember 2016 fengið úthlutað alls átta lóðum, þ.e. Apalskarði 2 og 6, Geislaskarði 2 (sem síðar hafi verið skipt upp þannig að til urðu lóðirnar Geislaskarð 4 og 6 og Hádegisskarð 2) og Bergsskarði 1 og 3. Samkvæmt 4. gr. samninganna hafi húsnæði á lóðunum átt að vera orðið fokhelt fyrir 14. nóvember 2018 og öryggisúttekt að vera lokið eigi síðar en 14. nóvember 2019. Hafi sömu tímamörk verið tilgreind í úthlutunarskilmálum lóðanna frá 10. nóvember 2016.

Með kaupsamningi, dagsettum 3. nóvember 2017, hafi stefnandi selt félaginu Skarðshlíð ehf., sem var í helmingseigu stefnanda, lóðirnar að Apalskarði 2 og 4, Bergskarði 1 og Geislaskarði 2. Afsöl lóðanna til Skarðshlíðar ehf. hafi þó ekki verið útgefin fyrr en 11. maí 2021 og þinglýst 21. sama mánaðar. Stefnandi hafi því verið afsalshafi lóðanna fram til þess tíma. Þegar tilboði stefnanda í lóðina að Ásvöllum 3 var skilað 28. janúar 2022 hafi lokaúttekt aðeins átt sér stað á tveimur framangreindum lóðum, þ.e. að Geislaskarði 2 og Hádegisskarði 2. Framkvæmdir hafi á hinn bóginn ekki verið hafnar að Apalskarði 2 og 6. Á fjórum lóðum hafi framkvæmdir verið hafnar en þeim ólokið, þ.e. að Geislaskarði 4 og 6 og Bergskarði 1 og 3. Stefndi vísar til þess að samkvæmt úthlutunarskilmálum fyrir lóðirnar að Apalskarði 2 og 6, Bergskarði 1 og Geislaskarði 2, sem síðar hafi verið skipt upp í Geislaskarð 4 og 6, átti framkvæmdum að vera lokið og öryggisúttekt að hafa farið fram eigi síðar en 14. nóvember 2019. Sökkulveggir áttu að vera steyptir eigi síðar en 14. nóvember 2017 og mannvirki fokheld og lóð grófjöfnuð eigi síðar en 14. nóvember 2018. Þegar tilboð stefnanda hafi borist í lóðina að Ásvöllum 3 hafi því rúm fjögur ár verið liðin frá því að fyrsta verkfasa við fyrrnefndar lóðir átti í síðasta lagi að vera lokið og rúm tvö ár frá því að framkvæmdum átti að vera fulllokið. Þrátt fyrir þetta hafi framkvæmdir stefnanda á lóðunum að Apalskarði 2 og 6 ekki enn verið hafnar og framkvæmdum á Geislaskarði 4 og 6 og Bergskarði 1 og 3 ólokið. Kveðst stefndi vísa til þess að á grundvelli stöðu mála vorið 2022 megi til að mynda hóflega áætla að framkvæmdum á lóðunum að Bergskarði 1 og 3 verði ekki lokið fyrr en haustið 2024, þ.e. fimm árum á eftir áætlun.

Af hálfu stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar er vísað til þess að stefnandi hafi keypt fasteignina að Suðurgötu 44 af íslenska ríkinu með kaupsamningi, dagsettum 27. mars 2020. Þegar úthlutun lóðarinnar að Ásvöllum 3 fór fram hafi afsal ekki verið gefið út. Engar fyrirspurnir eða umsóknir um byggingarleyfi á lóðinni höfðu borist byggingarfulltrúa fyrr en undir meðferð umsóknar um úthlutun lóðarinnar að Ásvöllum 3, nánar tiltekið 23. febrúar 2022. Ekki hafi legið fyrir upplýsingar um byggingarsögu stefnanda hjá öðrum sveitarfélögum, en samkvæmt athugasemdum stefnanda sjálfs hafði hann fyrst og fremst komið að framkvæmdum í Hafnarfirði. Að sögn stefnda hefur stefnandi ekki lagt fram gögn um að verkefni í öðrum sveitarfélögum hefðu gefið aðra sögu af framvindu verkefna hans.

Stefndi kveðst vísa til þess að stefnandi hafi borið fyrir sig í bréfum sínum til stefnda frá 1. og 16. febrúar 2022 að ástæður tafa á framkvæmdum á fyrrnefndum lóðum mætti rekja til þess að stefnandi hefði selt lóðirnar til fyrirtækisins Skarðshlíðar ehf., en eignarhald þess félags hefði verið skipt til helminga milli stefnanda og Upphafsfasteignafélags slhf. Ágreiningur hafi komið upp á milli eigendanna um fjármögnun framkvæmdanna sem haft hefði þau áhrif að framvinda verkefnisins hefði stöðvast um sex til sjö mánaða skeið. Þá hefði systurfélag stefnanda, VHE ehf., sem verið hefði aðalstýriverktaki á lóðunum og viðsemjandi undirverktaka, lent í greiðsluörðugleikum sem endað hefðu með greiðslustöðvun og nauðasamningum. Loks hafi komið fram að félagið VHE ehf. hefði lokið nauðasamningsferli og stefnandi hefði því samið við félagið um að taka á ný við stýriverktöku verkefnisins. Stefndi kveðst byggja á því að framangreind atvik geti ekki leyst stefnanda undan ábyrgð á töfum á þeim verkefnum sem honum hafi verið úthlutað. Stefndi geti ekki látið sem fjárhagserfiðleikar og innri átök tengdra félaga, sem stefnandi hafi kosið að yfirfæra framkvæmd verkefnisins til, séu honum óviðkomandi og firrt sig allri ábyrgð á þeim töfum sem af þeim hafi leitt. Tafir sem leiða af innri átökum stefnanda sem stefndi hafði enga aðkomu að séu að öllu leyti á ábyrgð stefnanda sjálfs.

Stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður vísar til þess að stefnandi hafi velt því upp í bréfi sínu frá 16. febrúar 2022 hvað geti verið „verulegt brot á byggingarskilmálum“ og ber fyrir sig að hann hafi hvorki fengið formlegar né óformlegar athugasemdir frá bænum vegna hugsanlegra brota á byggingarskilmálum. Líkt og fram kemur í samantekt vegna mats á tilboðum í lóðina Ásvelli 3 liggi á hinn bóginn fyrir að fulltrúar sveitarfélagsins hafi gert ýmsar athugasemdir við framvindu verkefna stefnanda í Skarðshlíð. Meðal annars gerði fyrrverandi bæjarlögmaður og sviðsstjóri stjórnarsýslusviðs athugasemdir við framgang verkefna í tengslum við þríhliða samkomulag sem gert var vegna samnings um framkvæmdalán og veðsetningu lóða sem undirritað var í desember 2020. Þá hefði bæjarstjóri fundað með fulltrúum stefnanda vegna framvindu verkefnanna.

Í stefnu sé vísað til þeirra áhrifa sem flutningur rafmagnslína og óskir um deiliskipulag hafi haft á framkvæmdahraða verkefna hans. Þann 24. maí 2017 hafi stefnandi sett fram athugasemdir við deiliskipulag fyrrnefndra lóða og óskað eftir því að deiliskipulagi þeirra

yrði breytt. Hafi skipulagsfulltrúi stefnda óskað eftir umsókn frá hönnuðum deiliskipulagsins. Erindi stefnanda var formlega synjað á fundi skipulags- og byggingarráðs 29. júní 2017, að fengnum umsögnum hönnuða. Liggi þannig ljóst fyrir að óviðunandi tafir á verkefnum stefnanda verði ekki réttlættar með vísan til óska um deiliskipulagsbreytingar, enda hafi aðeins liðið um einn mánuður frá því að athugasemdir komu fram þar til synjun lá fyrir. Þá hafi stefnandi engin gögn lagt fram um að álitamál varðandi staðsetningu rafmagnslína hafi tafið framvindu á verkefnum hans og kveðst stefndi hafna þeim fullyrðingum sem röngum og ósönnuðum. Fyrirhuguð og endanleg staðsetning rafmagnslína á svæðinu sé fjarri þeim lóðum sem stefnandi fékk úthlutað og hafði því engin áhrif á framvindu. Stefnandi hafi loks vísað um framvindu fyrri verkefna til erfiðleika við að standa við tímasetningar í byggingarskilmálum vegna áhrifa af Covid-19 faraldrinum, meðal annars aðgengis að aðföngum og fjarveru starfsmanna og undirverktaka. Að því er þessi sjónarmið varðar bendir stefndi á að úthlutun fyrrnefndra lóða í Skarðshlíð fór fram árið 2016 og átti lokaúttekt að fara fram árið 2019, þ.e. áður en faraldurinn braust út. Að því er varðar mat stefnda á byggingarsögu og framvindu í fyrri verkefnum stefnda Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf. hafi því félagi verið úthlutað lóðunum að Stuðlaskarði 1–7 og Stuðlaskarði 9–15 1. desember 2016. Samkvæmt byggingarskilmálum átti húsnæði á lóðunum að vera orðið fokhelt fyrir 14. nóvember 2018 og öryggisúttekt að vera lokið eigi síðar en 14. nóvember 2019. Sömu tímamörk hafi verið tilgreind í úthlutunarskilmálum, dagsettum 10. nóvember 2016. Í maí 2017 hafi stefndi Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf. óskað eftir breytingu á deiliskipulagi lóðarinnar en erindinu var synjað í nóvember 2018. Framkvæmdir vegna lóðanna tveggja fóru um tvö ár fram úr tímamörkum skilmála en lokaúttekt hafði þó átt sér stað á báðum lóðum þegar tilboði stefnda, Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf., var skilað 27. janúar 2022. Önnur verkefni þess stefnda við Hringhamar 1, Nónhamar 2 og 4, Hjallabraut 49 og Hamranes séu á áætlun samkvæmt skilmálum. Stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi óskað upplýsinga um framvindu verkefna stefnda Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf. hjá öðrum sveitarfélögum og fengið þær upplýsingar að framvinda væri samkvæmt skilmálum og að sá stefndi hefði staðið við skuldbindingar sínar. Framkvæmdum stefnda Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf. á úthlutuðum lóðum innan marka hins stefnda sveitarfélags hafi, þegar úthlutun fór fram, annað hvort verið lokið eða þær í samræmi við úthlutunarskilmála. Stefnandi hafði aðeins lokið minnihluta verkefna sinna innan marka stefnda á sama tímamarki. Eftir móttöku skýringa stefnanda á þeim tögum sem

orðið höfðu á fyrri verkefnum hafi það verið mat stefnda að þær ástæður sem stefnandi bar fyrir sig réttlættu ekki þær umfangsmiklu tafir sem orðið höfðu á fyrri verkefnum stefnanda.

Var það mat stefnda, í ljósi þess hve lítil hlutfallslegur munur var á tveimur hæstu verðtilboðunum í lóðina, að við ákvörðun um úthlutun lóðarinnar væri hagsmunum bæjarfélagsins best borgið með því að sjónarmiðum um hæfni umsækjenda við að ljúka verkefnum innan tilskilinna tímamarka yrði gefið aukið vægi. Fjárhagslegir hagsmunir stefnda af eðlilegri framvindu framkvæmda við Ásvelli 3 voru þannig taldir vera ríkari en sem nam verðmun tveggja hæstu tilboða.

Stefndi telur með vísan til alls framangreinds að mat hans hafi verið réttmætt og byggt á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum. Geti ákvörðun stefnda því ekki varðað ógildinguna.

- *Málsmeðferð stefnda í samræmi við meginreglur stjórnarsýsluréttar*

Stefndi kveðst hafna því að málsmeðferð og ákvörðun við úthlutun lóðarinnar að Ásvöllum 3 hafi brotið gegn jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttarins, sbr. 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Af jafnræðisreglunni leiði fyrst og fremst að sveitarfélögum beri að auglýsa ráðstöfun á takmörkuðum gæðum og gefa þannig áhugasömum jöfn tækifæri á að taka þátt. Úthlutun lóðarinnar Ásvelli 3 hafi verið auglýst opinberlega og öllum sem uppfylltu til þess skilyrði gefinn kostur á að sækja um. Mat á tilboðum umsækjenda hafi farið fram með sama hætti og gætt var fulls jafnræðis milli þátttakenda við meðferð málsins. Vísist um það til fyrri umfjöllunar. Þá kveðst stefndi mótmæla því að málið hafi ekki verið nægjanlega upplýst þegar ákvörðun um úthlutun var tekin. Því sé hafnað að meðferð málsins hafi strítt gegn meðalhófsreglu, rannsóknarreglu eða andmælarétti aðila máls, sbr. 10., 12. og 13. gr. laga nr. 37/1993. Stefnandi hafði frá upphafi upplýsingar um að litið yrði til byggingarsögu við mat á tilboðum við úthlutun lóðarinnar, enda hafði slíkt komið fram í 3. gr. almennra reglna stefnda um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar líkt og fyrr sé rakið. Við opnun tilboða á fundi 28. janúar 2022, sem stefnandi var viðstaddur, hafi sömuleiðis komið fram ábending eins tilboðsgjafa um hvort stefndi myndi ekki líta til byggingarsögu við mat á tilboðum.

Stefndi kveðst hafa tryggt við meðferð málsins að nauðsynlegar og réttar upplýsingar lægju fyrir svo hægt væri að taka efnislega rétta ákvörðun í málinu. Fullnægjandi grundvöllur hafi verið lagður að ákvörðuninni með upplýsingaöflun og samanburði milli bjóðenda og voru ályktanir stefnda um framkomin tilboð byggðar á gögnum sem stefndi hafði aflað. Hafði stefnandi jafnframt aðgang að öllum þeim gögnum sem vísað var til í samantektum stefnda, svo sem lóðarleigusamningum og upplýsingum um stöðu verkefna hjá byggingarfulltrúa. Þá hafi stefnanda verið gefin fjölmörg tækifæri til að koma afstöðu sinni og skýringum á framfæri við stefnda, sem hann og gerði. Með bréfi 1. febrúar 2022 hafi stefnandi komið á framfæri athugasemdum er vörðuðu skoðun á byggingarsögu hans og tafir á framvindu fyrri verkefna. Kom stefnandi einnig á framfæri viðbótarupplýsingum og skýringum með bréfi til stefnda 16. febrúar 2022 í kjölfar þess að stefndi hafði samband við stefnanda og upplýsti um að við yfirferð tilboða hefðu komið fram athugasemdir um byggingarsögu og framvindu tiltekinna verkefna hans. Þá hafi aðilar átt fund 2. mars 2022 þar sem farið hafi verið yfir fyrrgreindar athugasemdir sem komu fram við yfirferð tilboða og viðbrögð stefnanda og voru honum meðal annars kynntar samantektir stefnda sem til stóð að leggja fyrir bæjarráð. Ítrekaði stefnandi enn fremur á þeim fundi þau sjónarmið sem félagið hafði áður sett fram. Í kjölfar fundarins hafði stefndi samband við stefnanda með tölvupósti og óskaði frekari skýringa á athugasemdum sem stefnandi hafði gert við samantektirnar á fundinum. Stefnanda hafi þannig ítrekað verið veitt tækifæri til að koma á framfæri afstöðu sinni. Nýtti stefnandi sér þau tækifæri og móttók stefndi skýringar og athugasemdir stefnanda vegna málsins á öllum stigum meðferðar þess. Afstaða stefnanda og rök fyrir henni lágu því skýr fyrir í gögnum málsins áður en ákvörðun var tekin í málinu.

Stefndi kveðst jafnframt byggja á því að rökstuðningur sem gefinn var fyrir ákvörðun um úthlutun lóðarinnar að Ásvöllum 3 hafi verið fullnægjandi og í samræmi við ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Að beiðni stefnanda veitti stefndi skriflegan rökstuðning fyrir ákvörðun sinni, sbr. bréf frá 6. apríl 2022. Í bréfinu vísaði stefndi til sjónarmiða að baki 78. gr. stjórnarskrár um sjálfstjórn sveitarfélaga. Sveitarfélögum sé veitt svigrúm við ákvörðun skilmála og forsendna úthlutunar takmarkaðra gæða, að því gefnu að slíkar forsendur séu skýrar og málefnalegar. Þá er farið yfir þau sjónarmið sem stefndi hafi litið til við ákvarðanatöku og rökstuðningur veittur fyrir því hvernig sveitarfélagið hefur fjárhagslega hagsmuni af því að framkvæmdir við byggingu íbúðarhúsnaðis á úthlutuðum

lóðum standist áætlanir og stuðli þar með að auknum útsvarstekjum. Vísað sé til þeirra ákvæða úthlutunarreglna bæjarins sem mat á byggingarsögu byggði á. Þá sé farið yfir atvik málsins og hvernig þau horfðu við stefnda, þar með talið byggingarsögu þeirra tveggja aðila sem áttu hæstu tilboðin. Komi fram í bréfinu að með vísan til þess sem þar greinir hafi það verið mat stefnda að fjárhagslegra hagsmuna sveitarfélagsins yrði betur gætt með því að úthluta lóðinni til meðstefnda. Hafi þetta verið stutt þeim rökum að í ljósi lítils hlutfallslegs verðmunar á verðtilboðum félaganna hefðu önnur sjónarmið, þ.e. sjónarmið er varða líklega framvindu verkefnis, aukið vægi við mat á hagkvæmni tilboða, með vísan til fjárhagslegra hagsmuna sveitarfélagsins af því að verkefnið stæðist tímaáætlanir. Hafi stefnandi í ljósi framangreinds rökstuðnings mátt gera sér grein fyrir því hvers vegna ákvörðun um úthlutun varð með þeim hætti sem raun varð á.

Stefndi kveðst byggja á því að enda þótt einhverjir annmarkar kunni að hafa verið á málsmeðferð og ákvörðun við úthlutun lóðarinnar að Ásvöllum 3 varði þeir, hvað sem öðru líður, ekki ógildingu ákvörðunarinnar. Skilyrði ógildingar stjórnvaldsákvörðunar séu ekki einungis að ákvörðun sé haldin form- eða efnisannmarka, heldur einnig að annmarki sé verulegur. Engin þau atriði sem rakin hafa verið að framan fela í sér verulegan annmarka. Þá telur stefndi veigamikil rök standa gegn því að ógilda eigi ákvörðun hans. Stefndi Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf., sem fékk lóðinni úthlutað í því ferli sem að framan hefur verið lýst, hafi réttmætar væntingar til þess að ákvörðun stefnda um úthlutun lóðarinnar standi óhöggud. Hefur stefndi Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf. þegar hafist handa við framkvæmdir á lóðinni og er fyrirséð að hið stefnda félag leggi út í mikinn kostnað vegna þessa. Þá liggi fyrir að áhrif ógildingar yrðu ekki þau að stefnanda yrði úthlutað lóðin, heldur þau að nýtt úthlutunarferli myndi hefjast hjá stefnda. Verði því vart séð að stefnandi eigi lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn á aðalkröfu sinni í málinu, sbr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Að öllu framangreindu virtu telur stefndi vera ljóst að málsmeðferðin hafi verið í fullu samræmi við meginreglur stjórnsluréttar, svo sem jafnræðisreglu, rannsóknarreglu og meðalhöfsreglu. Hafi stefnandi auk þess komið á framfæri andmælum og athugasemdum áður en ákvörðun um úthlutun var tekin og veitti stefndi fullnægjandi rökstuðning fyrir ákvörðun sinni um að úthluta lóðinni að Ásvöllum 3 til meðstefnda Byggingarfélags

Gylfa og Gunnars hf. Verði því að sýkna stefnda af aðalkröfu stefnanda um ógildingu á umræddri ákvörðun.

- *Varakrafa stefnanda uppfyllir ekki skilyrði bótaábyrgðar*

Stefndi kveðst jafnframt byggja á því að sýkna beri hann af varakröfu stefnanda. Telur stefndi að stefnandi hafi ekki axlað sönnunarbyrði sína fyrir því að skilyrðum bótaábyrgðar sé fullnægt í málinu. Sé því enginn grundvöllur fyrir varakröfu stefnanda um viðurkenningu á bótaskyldu stefnda. Í varakröfu sinni krefst stefnandi viðurkenningar á skaðabótaskyldu stefnda vegna tjóns sem stefnandi telur sig hafa orðið fyrir vegna ákvörðunar stefnda um úthlutun lóðarinnar að Ásvöllum 3 til stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf. Stefnandi vísir til þess að ákvörðun stefnda hafi leitt til hagnaðarmissis stefnanda eða, til vara, tjóns sem nemi kostnaði stefnanda við þátttöku í úthlutunarferlinu. Stefnandi kveðst mótmæla því að ákvörðun hans um úthlutun lóðarinnar Ásvellir 3 hafi verið með nokkrum hætti saknæm eða ólögumæt. Stefnandi telur enga annmarka hafa verið á ákvörðuninni og að hún hafi verið tekin með málefnaleg sjónarmið að leiðarljósi og í samræmi við allar reglur sem um ákvarðanatökuna giltu. Vísist að því leyti til allra þeirra málsástæðna sem raktar hafa verið að þessu leyti að framan um aðalkröfu stefnanda. Stefnandi geti ekki krafist bóta vegna ákvörðunar stefnda um úthlutun lóðarinnar, sem hafi verið réttmæt, málefnaleg og í samræmi við þau lög og reglur sem um úthlutunina giltu. Í eðli slíkrar úthlutunar felist að lóð verði aðeins úthlutað til eins aðila og að tilboðsgjafar leggi út í kostnað vegna tilboðsgerðar á eigin áhættu. Verða tilboðsgjafar að bera kostnað af þátttöku sinni, óháð því hvort niðurstaðan verður úthlutun til viðkomandi eða til annars þátttakanda. Geti tilboðsgjafar ekki gert sér væntingar um úthlutun lóðar áður en niðurstaða úthlutunar liggur fyrir og gert kröfu um bætur vegna áætlaðs hagnaðarmissis, verði niðurstaða útboðs ekki með þeim hætti sem þeir ætluðu. Geti stefnandi ekki byggt á því að réttmæt ákvörðun um úthlutun lóðarinnar til annars aðila hafi bakað honum bótaskyldu tjón. Þá bendi stefndi á að stefnandi hafi við þingfestingu máls þessa hvorki lagt fram gögn til stuðnings ætluðum hagnaðarmissi né heldur um þann kostnað sem hann telur sig hafa orðið fyrir af tilboðsgerð vegna úthlutunar á lóðinni að Ásvöllum 3. Vísir stefnandi eingöngu með almennum hætti til eigin áætlana án þess að þær áætlanir séu lagðar fram. Hefur stefnandi því ekki leitt nægjanlega í ljós að hann hafi orðið fyrir tjóni í skilningi tilvitnaðs ákvæðis þannig að hann teljist hafa lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr þessari kröfu fyrir dómi á grundvelli þess. Stefnandi kveðst

ekki gera sérstaka frávísunarkröfu í málinu en bendir á að annmarki þessi kunni að brjóta gegn d- og e-lið 80. gr., sem og 95. gr., laga nr. 91/1991 þannig að leiði til frávísunar ex officio.

Með vísan til framangreinds hafi stefnandi ekki axlað sönnunarbyrði sína um að skilyrði bótaábyrgðar séu uppfyllt í málinu og verði því að sýkna stefnda.

Stefndi kveðst um lagarök einkum vísa til ákvæða stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og meginreglna stjórnarsýsluréttar. Þá vísist til meginreglna skaðabótaréttar, svo sem um sönnunarbyrði tjónþola á saknæmi, tjóni og orsakasambandi.

#### IV

##### *Helstu málsástæður og lagarök stefnda Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf.*

Stefndi Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf. kveðst byggja sýknukröfu sína í fyrsta lagi á aðildarskorti en varnir byggðar á aðildarskorti leiði til sýknu, sé fallist er á þær, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Dómsmál þetta snúist fyrst og fremst, og reyndar eingöngu, um stjórnarsýslu stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar. Af hálfu stefnanda sé því haldið fram að Hafnarfjarðarbær hafi við úthlutun lóðarinnar að Ásvöllum 3 ekki virt ýmis ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Er því haldið fram að meðferð málsins hafi ekki verið í samræmi við 10., 11., 12., 13. og 22. gr. laganna og að ákvörðunin sé ógildanleg. Af gögnum málsins verður ráðið að stefnandi hafi freistað þess að fá réttaráhrifum ákvörðunar Hafnarfjarðarbæjar frestað með kærnu til innviðaráðuneytisins sem hafi hafnað kröfu stefnanda. Þá hafi stefnandi freistað þess að fá dómsmál þetta rekið sem flýtimeðferðarmál fyrir dómstólnum samkvæmt XIX. kafla laga nr. 91/1991. Dómurinn hafi ekki fallist á beiðni stefnanda þar að lútandi. Stefndi, Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf., hafi ekki látið kærumálið til sín taka enda hafi félagið enga þekkingu á stjórnarsýslumeðferð þess hjá meðstefnda, Hafnarfjarðarbæ. Þar sem mál þetta fjallar um stjórnarsýslu Hafnarfjarðarbæjar og meint brot meðstefnda á stjórnarsýslulögum getur stefndi, Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf., ekki fjallað um þann ágreining. Þegar af þessari ástæðu ber að sýkna félagið af öllum kröfum stefnanda sökum aðildarskorts.

Í öðru lagi kveðst stefndi byggja sýknukröfu sína á því að meðstefndi hafi byggt ákvörðun um að úthluta stefnda lóðinni að Ásvöllum 3 á málefnalegum sjónarmiðum. Verðmunur á tilboðum stefnanda og stefnda reyndist nema 48.500.000 krónum. Það gefi augaleið að sveitarfélag eins og meðstefndi hafnar ekki slíkri fjárhæð nema að vel ígrunduðu máli. Af gögnum málsins verði ráðið að krafa meðstefnda um að bjóðendur sýndu fram á flekklausu byggingarsögu hafi ráðið ákvörðun sveitarfélagsins um að taka næsthæsta boði en hafna hæstbjóðanda. Fram komi í úthlutunarskilmálum að tilboðsgjöfum bar að sýna fram á flekklausu byggingarsögu. Samkvæmt framlögðum gögnum gerði meðstefndi alvarlegar athugasemdir við byggingarsögu stefnanda. Stefnanda hafi í framhaldinu gefist kostur á að koma andmælum sínum á framfæri sem hann gerði, annars vegar skriflega og hins vegar á fundum með bæjarstjóra og bæjarfulltrúum. Málið hafi því verið fullrannsakað þegar ákvörðun var tekin, andmælaréttar gætt og önnur ákvæði stjórnsýslulaga að fullu virt. Stefndi, Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf., kveðst hafa áratuga reynslu af byggingu íbúðar- og atvinnuhúsnæðis. Hafi félagið skilað frá sér um 3.500 íbúðum til ánægðra kaupenda. Þau hverfi sem félagið hafi skipulagt og byggt upp séu meðal eftirsóttustu hverfa höfuðborgarsvæðisins. Megi þar sem dæmi nefna Sjálandshverfið í Garðabæ, Lund í Kópavogi, Naustavör á Kársnesi í Kópavogi og Hlíðarhverfi í Reykjanesbæ, en tvö þau síðastnefndu eru enn í byggingu. Fjölbýlishús sem félagið hefur byggt hafa fengið hönnunarverðlaun sveitarfélaga og á sama tíma og síðustu íbúðir í Lundi voru afhentar kaupendum árið 2020 hafi gatan verið valin „gata ársins“ af bæjaryfirvöldum Kópavogs. Byggingarsaga stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf. sé flekklaus og það hefur meðstefndi fengið staðfest hjá nágretta sveitarfélögum.

## V

### *Niðurstaða*

Í máli þessu hefur stefnandi gert þá kröfu aðallega að ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 23. mars 2022 um úthlutun lóðarinnar að Ásvöllum 3 í Hafnarfirði verði ógilt en til vara krefst stefnandi viðurkenningar á skaðabótaskyldu stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar vegna ætlaðs tjóns stefnanda sem hlotist hafi vegna fyrrgreindrar ákvörðunar bæjarstjórnar stefnda.

Hefur stefnandi einkum á því byggt að stefnda Hafnarfjarðarkaupstað, sem sé bundinn af málsmeðferðarreglum stjórnisýsluréttarins, hafi borið að taka tilboði stefnanda þar sem um hæsta boð hafi verið að ræða. Vísar stefnandi í því efni einkum til þess að þess hafi hvorki verið getið í auglýsingu um úthlutun lóðarinnar né sé þess að finna stoð í úthlutunarreglum sveitarfélagsins að heimilt sé að gera upp á milli tilboðsgjafa á grundvelli annarra sjónarmiða en tilboðsverðs. Því hafi sveitarfélaginu verið óheimilt að líta til annarra sjónarmiða, svo sem byggingarsögu tilboðsgjafa.

Í auglýsingu stefnda sem birtist á heimasíðu sveitarfélagsins 27. desember 2021 þar sem lóðin að Ásvöllum 3 í Hafnarfirði er auglýst til sölu greinir meðal annars að lágmarksverð í lóðina sé 447.919.120 krónur, en tilboð undir því verði teljist sjálfkrafa ógild. Í almennum reglum um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar sem samþykktar voru á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðar 21. júní 2017 segir meðal annars í 3. gr. að við afgreiðslu umsókna skuli gæta jafnræðis og að öðru leyti ákvæða 11. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Þá greinir þar að við mat á umsóknum lögaðila sé tekið tillit til upplýsinga um fjárhagsstöðu umsækjenda, þess að byggingarsaga umsækjenda innihaldi ekki veruleg brot á byggingarskilmálum og til gæðakerfis byggingarstjóra og iðnmeistara. Þann 12. janúar 2022 samþykkti bæjarstjórn Hafnarfjarðar uppfærðar almennar reglur um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar og var sú viðbót meðal annars sett við ákvæði 4.1 að við úthlutun lóða til lögaðila skyldi taka tillit til þess hvort viðkomandi hefði staðið við skuldbindingar sínar vegna fyrri úthlutana, þar með talið að eðlileg framvinda hefði verið í byggingarframkvæmdum. Í báðum fyrrgreindum útboðsreglum stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar segir að „[s]æki fleiri en einn um sömu lóð skal dregið á milli þeirra“.

Í 78. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að sveitarfélög skuli ráða málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveði. Skuli tekjustofnar þeirra ákveðnir með lögum svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir, sbr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Í samræmi við fyrirbyggjandi fordæmi dómstóla, sbr. meðal annars dóma Hæstaréttar frá 11. nóvember 2010 í máli nr. 151/2010, frá 31. maí 2012 í máli nr. 404/2011, frá 18. febrúar 2016 í máli nr. 397/2015 og frá 1. júní 2022 í máli nr. 3/2022 má slá því föstu að stefndi, Hafnarfjarðarkaupstaður, hafi heimild til að ráðstafa þeim eignarréttindum sínum með samningum og lúta slíkir samningar reglum einkaréttar. Ráðstafanir sveitarfélaga sem varði sölu og úthlutun lóða hafa verið taldar til

ólögbundinna verkefna þeirra, sbr. 1., sbr. 3., mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Allt að einu er stefndi, sem er stjórnvald, bundinn af meginreglum stjórnsluréttar við úthlutun slíkra réttinda, en við mat á framkomnum umsóknum eða tilboðum hafi stefndi nokkurt svigrúm í samræmi við framangreindar meginreglur um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga.

Ágreiningslaust er að stefnandi lagði inn tilboð í lóðina 28. janúar 2022 en þann dag rann tilboðsfrestur út. Nam fjárhæð tilboðsins 1.325.500.000 krónum, eða 48.500.000 krónum hærri fjárhæð en tilboð meðstefnda, Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf. Alls bárust tíu tilboð í lóðina. Á fundi bæjarráðs Hafnarfjarðarkaupstaðar 17. febrúar 2022 var samþykkt með öllum greiddum atkvæðum að taka tilboði stefnda, Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf., og var sú afstaða staðfest af bæjarstjórn 23. mars sama ár. Enn fremur er ágreiningslaust að áður en málið var fyrst tekið fyrir í bæjarráði hafði bæjarlögmaður stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar símasamband við Gunnar Ármannsson, lögmann stefnanda, og upplýsti um að við mat á tilboðum yrði, auk tilboðsfjárhæða, höfð hliðsjón af byggingarsögu tilboðsgjafa.

Líkt og áður greinir lýtur aðalkrafa stefnanda að því að ógilt verði umrædd ákvörðun bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 23. mars 2022 um úthlutun lóðarinnar Ásvellir 3 í Hafnarfirði til stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf. Hefur stefnandi í því efni annars vegar vísað til þess að hvorki auglýsing um sölu lóðarinnar né almennar reglur um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar frá 21. júní 2017, sem í gildi voru á þeim tíma þegar lóðin var auglýst til sölu, mæli fyrir um að við mat á tilboðum skuli litið til annarra sjónarmiða en tilboðsverðs, svo sem „hæfni eða heppileika“ tilboðsgjafa. Hefur hann vísað til þess að þegar tveimur eða fleiri jafnháum tilboðum að fjárhæðum lýstur saman skuli dregið á milli umsækjenda, líkt og vísað sé til í grein 4.1 í hinum almennu úthlutunarreglum. Þá hefur stefnandi vísað til þess að stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður hafi við mat á tilboðum ekki gætt almennra málsmeðferðarreglna stjórnsluréttar, svo sem þeirra sjónarmiða sem lögfest séu í 10., 11., 12. og 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, auk þess sem rökstuðningi stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar hafi verið ábótavant og í ósamræmi við 22. gr. sömu laga.

Þann 12. janúar 2022 tóku gildi uppfærðar almennar reglur um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar í sveitarfélaginu. Á þeim tíma hafði tilboð stefnanda ekki borist stefnda Hafnarfjarðarkaupstað, en líkt og áður greinir var tilboð stefnanda dagsett 28. janúar það ár.

Eðli máls samkvæmt felast bæði fjárhagslegir og félagslegir hagsmunir sveitarfélags í því að uppbygging húsnæðis innan marka þess sé tafalaus. Við mat á því verður vart horft til annarra sjónarmiða en fjárhagsstöðu tilboðsgjafa sem og fyrri framkvæmdasögu. Eru slík sjónarmið bæði almenn og málefnaleg. Er það því mat dómsins að stefnda hafi í þessu ljósi verið heimilt að líta til annarra sjónarmiða við val á þeim tilboðum sem bárust í umrædda lóð en tilboðsverðs, en atriði þar að lútandi lágu fyrir í almennum úthlutunarreglum sveitarfélagsins þegar stefnandi lagði fram tilboð sitt og máttu honum vera þau kunn. Þá er það mat dómsins að í almennum reglum stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 21. júní 2017 hafi jafnframt verið vísað til þess að við mat á umsóknum sé heimilt að leggja mat á byggingarsögu umsækjenda, sbr. ákvæði 2. og 3. gr. reglnanna. Fól 4. gr. nýrri úthlutunarreglna sveitarfélagsins því efnislega í sér sömu heimildir, þótt taka megi undir að þær séu þar orðaðar með skýrari hætti en áður. Játa verður sveitarfélögum umtalsvert svigrúm við úthlutun slíkra réttinda innan staðarmarka þess, að gættum málsmeðferðarreglum stjórnisýsluréttar. Verður ekki annað séð en að við mat á þeim sjónarmiðum sem lögð voru til grundvallar við mat á framkomnum tilboðum í lóðina hafi verið gætt málefnalegra sjónarmiða sem beitt hafi verið á forsvaranlegan hátt. Í málinu liggur fyrir úttekt stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar á byggingarsögu og framvindu verkefna stefnanda og stefnda Byggingarfélags Gylfa og Gunnars hf. frá 28. febrúar 2022 þar sem rakin er framkvæmdasaga tilboðsgjafanna tveggja allt frá árinu 2016. Kemur þar fram að nokkrar tafir hafi orðið á þeim byggingarverkefnum sem stefnandi hefur haft með höndum í sveitarfélaginu gagnstætt því sem á við um hið stefnda byggingarfélag. Allt að einu sætir mat stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar hvað þetta varðar ekki sérstakri endurskoðun dómsins, enda hafi við matið verið gætt málefnalegra forsendna.

Er það enn fremur mat dómsins að málið hafi verið nægjanlega upplýst áður en stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður tók afstöðu til framkominna tilboða. Þannig liggur fyrir að stefnandi kom að athugasemdum með bréfum, dagsettum 1. og 16. febrúar 2022, auk

Þess sem fyrir liggur að fulltrúar málsaðila hittust á fundi 2. mars sama ár þar sem farið var yfir athugasemdir sem fram komu við yfirferð tilboða og viðbrögð stefnanda við þeim, en stefnanda voru þar meðal annars kynntar samantektir stefnda sem upplýst hefur verið að staðið hafi til að leggja fyrir bæjarráð stefnda. Þá var ákvörðun hins stefnda sveitarfélags rökstudd sérstaklega með bréfi, dagsettu 6. apríl sama ár.

Að öllu framangreindu virtu er aðalkröfu stefnanda, um ógildingu ákvörðunar bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 23. mars 2022 um úthlutun lóðarinnar Ásvellir 3 í Hafnarfirði, hafnað og verða stefndu sýknaðir af kröfunni.

Í ljósi þeirrar afstöðu dómsins að hafna ógildingu fyrrgreindrar ákvörðunar bæjarstjórnar Hafnarfjarðar eru engin efni til að fallast á kröfu stefnanda um viðurkenningu skaðabótaskyldu stefnda Hafnarfjarðarkaupstaðar í samræmi við varakröfu hans. Hefur dómurinn enda metið það svo að sveitarfélagið hafi haft nokkuð frjálsar hendur við mat á framkomnum tilboðum í lóðina, auk þess sem við það mat hafi verið gætt málefnalegra og forsvaranlegra sjónarmiða líkt og áður greinir. Verður stefndi Hafnarfjarðarkaupstaður því jafnframt sýknaður af varakröfu stefnanda.

Með hliðsjón af málsúrslitum og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnanda gert að greiða stefnda Hafnarfjarðarkaupstað 3.000.000 króna í málskostnað og stefnda Byggingarfélagi Gylfa og Gunnars hf. 1.000.000 króna í málskostnað.

Dóm þennan kveða upp Þórhallur Haukur Þorvaldsson sem dómsformaður, Ingi Tryggvason héraðsdómari og Ásmundur Ingvarsson byggingaverkfræðingur. Dómsformaður tók við meðferð málsins 10. október 2022 en hafði fram að þeim tíma engin afskipti af málinu. Fyrir uppkvaðningu dómsins var gætt fyrirmæla 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991.

### **Dómsorð:**

Stefndu, Hafnarfjarðarkaupstaður og Byggingarfélag Gylfa og Gunnars hf., eru sýkn af öllum kröfum stefnanda, Nesnúps ehf., í máli þessu.

Stefnandi greiði stefnda, Hafnarfjarðarkaupstað, 3.000.000 króna í málskostnað og stefnda, Byggingarfélagi Gylfa og Gunnars hf., 1.000.000 króna í málskostnað.

Þórhallur Haukur Þorvaldsson

Ingi Tryggvason

Ásmundur Ingvarsson