

Héraðsdómur Reykjaness

Dómur 21. janúar 2026

Mál nr. E-1376/2024:

Sverrir Örn Leifsson
(Óskar Sigurðsson lögmaður)
gegn
Reykjanesbæ
(Ari Karlsson lögmaður)

Dómur:

Mál þetta var höfðað 31. maí 2024 og dómtekið 26. nóvember 2025. Stefnandi er Sverrir Örn Leifsson, [...], og stefndi Reykjanesbær, Tjarnargötu 12, Reykjanesbæ.

Stefnandi krefst þess að ógiltar verði ákvarðanir stefnda 30. desember 2019 um stöðvun byggingarframkvæmda við [...] og 11. apríl 2023 um niðurfellingu byggingarleyfis á sömu lóð. Einnig krefst hann þess að ógiltir verði úrskurðir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 4. júní 2020 og 24. nóvember 2023 í málum nr. 7/2020 og 60/2023. Þá krefst stefnandi þess að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda vegna fyrrgreindra ákvarðana stefnda og að honum verði dæmdar 5.000.000 króna miskabætur úr hendi stefnda með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 30. júní 2024 til greiðsludags. Loks krefst hann málskostnaðar úr hendi stefnda.

Stefndi krefst sýknu og málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Helstu málsatvik

I.

Í máli þessu er deilt um nánar tilgreindar ákvarðanir stefnda og úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála um stöðvun byggingaframkvæmda og niðurfellingu byggingarleyfis stefnanda á lóðinni [...], Reykjanesbæ, og meinta bótaskyldu stefnda vegna meðferðar máls stefnanda. Tildrög málsins eru þau að stefnandi sótti þann 27. febrúar 2017 um lóð að [...] og var tilkynnt 22. mars 2017 að umsóknin hefði verið samþykkt. Umrædd lóð tilheyrir Ásahverfi í Reykjanesbæ þar sem

í gildi er deiliskipulag sem tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 30. janúar 2007. Í skilmálum skipulagsins segir m.a. að stefndi gefi út mæliblöð á grundvelli skipulagsins þar sem lóðamörk og byggingarreitir verði málsettir og gefnir upp kótar fyrir gólfplötu 1. hæðar ásamt hæðarkótum á lóðarmörkum.

Umsókn stefnanda um byggingarleyfi vegna tvílyfts einbýlishúss á lóðinni var tekin fyrir og samþykkt hjá byggingarfulltrúa 8. júní 2017 og var bréf um samþykkt byggingaráforma sent stefnanda 15. júní 2017. Þann 22. febrúar 2018 fékk stefnandi síðan útgefið byggingarleyfi. Voru aðaluppdrættir Maríu Líndal Jóhannsdóttur, aðalhönnuðar hússins og tengdamóður stefnanda, áritaðir um samþykki byggingarfulltrúa stefnda 24. maí 2018. Framkvæmdir munu hafa hafist í kjölfarið og var byggingarstjóri Leifur Gunnar Leifsson, faðir stefnanda.

Þann 6. júní 2018 voru frárennislagnir teknar út af byggingarfulltrúa stefnda. Þá voru veggir fyrstu hæðar hússins teknir út af skoðunarmanni 26. júlí og 24. ágúst 2018.

Byggingarfulltrúi stefnda mun hafa óskað eftir því við aðalhönnuð hússins 6. júní 2018 að skráningartafla fyrir húsið yrði send. Var erindið ítrekað 26. júlí 2018. Kvað aðalhönnuðurinn að Sigurður Ásgrímsson hjá Tækniþjónustu SÁ ehf. myndi gera töfluna þar sem hún hefði ekki leyfi til þess.

Samkvæmt samþykktum byggingaráformum var hæðarkóti lægsta punkts þaks 19,38 en hæsti punktur 20,82. Í deiliskipulagi fyrir hverfið kemur fram að hámarkshæð byggingar á lóðinni nr. 20 sé 6,3 m. Á lóðarblaði fyrir fasteignina 8. júní 2006 var hæsti leyfilegi hæðarkóti húss 19,50. Óumdeilt er að þetta misræmi á milli hæðarkóta húss stefnanda og leyfðs hæðarkóta samkvæmt lóðarblaði kom í ljós í október 2018 eftir ábendingu nággranna. Í kjölfarið, eða þann 8. október 2018, sendi byggingarfulltrúi til stefnanda og fyrrgreinds hönnuðar tölvubréf þar sem óskað var skýringa á því að hæsti hæðarkóti á uppdráttum fyrir húsið væri hærri en hæðarmörk samkvæmt lóðarblaði leyfðu. Hæsti hæðarkóti á aðaluppdráttum væri 20,82 en mætti vera 19,50. Var farið fram á útskýringar og lagfæringar á þessum mistökum aðalhönnuðar sem fyrst. María Líndal, aðalhönnuður hússins, mun hafa svarað tölvubréfinu 11. október 2018. Þar þakkaði hún byggingarfulltrúa fyrir að benda á þessi mistök sem hefðu farið fram hjá henni í teikniferlinu. Skýringin væri líklega sú að þegar skoðað hafi verið að breyta hallanum á þakinu hafi neðri hæðarpunkturinn á framhlið verið tekinn án þess að tekið hafi verið eftir að hæðin var orðin of mikil. Kvaðst hún myndu gera ráðstafanir til þess að hæðarkóti yrði leiðréttur.

Með tölvubréfi Guðna Sigurbjörns Sigurðssonar, íbúa í [...], til skipulagsfulltrúa stefnda 9. október 2018 kvaðst hann hafa rekið augun í að húsið sem væri verið að byggja við [...] væri með hámarks hæðarkóta 20,82 samkvæmt samþykktum teikningum en samkvæmt gildandi lóðarblaði væri hámarkshæð 19,50. Kvaðst hann ekki hafa fengið tilkynningu um breytingu að þessu leyti og óskaði upplýsinga um hvort hæðin ætti að vera með þessum hætti. Mun skipulagsfulltrúinn hafa svarað tölvubréfinu 10. október 2018 á þá leið að hæðin ætti ekki að vera með þessum hætti og að unnið væri að því að færa hana í rétt horf.

Með tölvubréfi byggingarfulltrúa til aðalhönnuðar og stefnanda 30. janúar 2019 var óskað upplýsinga um hvenær von væri á leiðréttum aðaluppdráttum. Var og vakin athygli á að ekki hefði verið unnt að skrá aðalhönnuð í mannvirkjagátt Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og óskað staðfestingar á að aðalhönnuður væri löggiltur og með starfsábyrgðartryggingu. Því tölvubréfi var ekki svarað.

Byggingarfulltrúi áréttaði fyrri fyrirspurn 5. apríl 2019 og lýsti þar að framkvæmdir væru hafnar að nýju við húsið án þess að aðaluppdrættir hefðu verið uppfærðir. Þá var upplýst að byggingarfulltrúi hefði komist að því að aðalhönnuður hefði ekki löggildingu sem hönnuður. Nú gæfist tími til að skila inn leiðréttum aðaluppdráttum árituðum af löggiltum aðalhönnuði í samræmi við hæðarblað. Að öðrum kosti yrði embætti byggingarfulltrúa að stöðva framkvæmdir. Því erindi var ekki heldur svarað af hálfu stefnanda eða fyrrgreinds hönnuðar. Við aðalmeðferð málsins var hins vegar upplýst að byggingarstjóri fór á fund byggingarfulltrúa í kjölfarið þar sem rætt var um málið og mögulegar lausnir. Aðilum ber ekki saman að öllu leyti um hvað fór fram á fundinum, en stefnandi byggir á því að byggingarfulltrúi hafi samþykkt að hæð hússins yrði lækkuð um 50 sentímetra, eða eins og byggingarstjórinn treysti sér til miðað við viðkomandi húsagerð, þ.e. hús með einhliða þaki. Stefndi lýsir atvikum hins vegar svo að ekkert slíkt hafi verið samþykkt heldur ákveðið að stefnandi fengi Tækniþjónustu SÁ ehf. til þess að gera nýja aðaluppdrætti að húsinu miðað við hámarkshæð samkvæmt deiliskipulagi.

Stefnda barst aftur fyrirspurn um hæð húss stefnanda með tölvubréfi annars íbúa í [...] 9. september 2019. Sendi byggingarfulltrúi í kjölfarið tölvubréf til Sigurðar Ásgrímssonar, byggingartæknifræðings hjá Tækniþjónustu SÁ ehf., 10. september 2019, þar sem hann lýsti kvörtunum nágranna og kvaðst þurfa leiðréttar teikningar af húsi stefnanda. Sigurður svaraði tölvubréfinu og kvaðst myndu hafa samband við Leif

Gunnar, byggingarstjóra hússins. Eftir að byggingarfulltrúi ítrekaði fyrirspurn sína til Sigurðar 19. nóvember 2019 lýsti hinn síðarnefndi því svo að hann hefði náð í Leif Gunnar og að málið yrði sett „á fullt“. Sagði í tölvubréfinu að byggingarstjórinn hefði talið að húsið gæti verið 10 cm yfir hæð. Svaraði byggingarfulltrúi því svo í beinu framhaldi að það væri „innan skekkjumarka“.

Byggingarfulltrúinn sendi Sigurði Ásgrímssyni aftur tölvubréf 10. desember 2019 þar sem hann spurði hvort eitthvað væri að fréttu af [...] enda væri málið orðið „mjög vandræðalegt“ og að Leifur stæði ekki við neitt. Fyrirgreindur Sigurður svaraði erindinu sama dag og lýsti því að Leifur hefði „ekki látið sjá sig“ svo Sigurður hefði hringt í hann og hygðist Leifur koma til Sigurðar kl. 14:00 sama dag. Tækniþjónusta SÁ ehf. væri ekki búin að hæðarmæla húsið en myndi sannreyna málin frá Leifi um leið og þau lægju fyrir.

Sama dag barst byggingarfulltrúa annað erindi eiganda [...] þar sem áréttað var að beiðni væri upplýsinga vegna fyrirspurnar um hæð hússins að [...] sem væri yfir hæðarmörkum lóðablaðs.

Meðal gagna málsins eru leiðréttir aðaluppdrættir frá Tækniþjónustu SÁ ehf. 20. desember 2019 þar sem hæsta hæð þaks er sagt í hæðarkóta 19,5. Er aðalhönnuður þar skráður Þórhallur Garðarsson og hönnunarstjóri Sigurður Ásgrímsson. Voru uppdrættirnir áritaðir af byggingarfulltrúa 23. desember 2019. Aðila greinir hins vegar á um aðdraganda þess að umræddir uppdrættir voru sendir byggingarfulltrúa til samþykktar. Stefnandi hafnar því að uppdrættirnir hafi verið gerðir að beiðni hans eða föður hans enda hafi þeir gengið út frá því, og rætt á fundum með byggingarfulltrúa, að húsið yrði lækkað eins og hægt væri með tilliti til húsgerðarinnar þannig að hæsti punktur lækkaði um 50 cm. Tækniþjónusta SÁ ehf. hafi átt að gera breytingar þar að lútandi á teikningum og hefðu framkvæmdir átt að halda áfram á grundvelli þeirra. Byggingarfulltrúi stefnda hefði hins vegar, án aðkomu stefnanda eða byggingarstjóra, haft samband við Tækniþjónustu SÁ ehf. og óskað eftir að aðaluppdrættir yrðu kláraðir sem fyrst. Starfsmenn Tækniþjónustu SÁ ehf. hefðu þá farið í að endurhanna húsið án aðkomu stefnanda og hafi byggingarfulltrúa borist nýir uppdrættir sem ekki hefðu verið í samræmi við framkvæmdina og þá 50 cm lækkun sem byggingarstjóri hefði ráðist í.

Af hálfu stefnda er hins vegar hafnað að byggingarfulltrúi stefnda hafi haft eitthvað að gera með að umræddir uppdrættir voru unnir með framangreindum hætti.

II.

Byggingarfulltrúi stefnda óskaði í desember 2019 eftir staðfestingu á hæðarsetningu hússins og mun mæling hafa leitt í ljós að hæsti punktur þaks væri í hæðarkóta 20,3. Var húshæðin 7,18 m miðað við efsta hluta þaks eða 88 cm yfir heimilli hámarkshæð gildandi deiliskipulags. Byggingarfulltrúi tók því þá ákvörðun 30. desember 2019 að stöðva framkvæmdir við [...] á þeim forsendum að byggingaráform samræmdust ekki gildandi deiliskipulagi þar sem hæð byggingarinnar væri ekki í samræmi við uppgefinn hæðarkóta á gildandi lóðarblaði. Var stefnanda og byggingarstjóra sent bréf þessa efnis og 14 daga andmælafrestur veittur.

Meðal gagna málsins er fyrirspurn til byggingarfulltrúa stefnda 6. janúar 2020, sem merkt er stefnanda og Þórhalli Garðarssyni, starfsmanni Tækniþjónustu SÁ ehf. Segir þar að eigandi óski eftir að hækka þak hússins um 88 cm þannig að hæðarkóti þaks fari úr 19.5 í 20.38. Byggingarfulltrúi mun hafa tekið beiðnina fyrir og hafnað henni með bréfi 24. janúar 2020 með vísan til þess að beiðnin samrýmdist ekki deiliskipulagi og endurbættum aðaluppdráttum. Kom fram að stefnandi skyldi framkvæma samkvæmt endurbættum aðaluppdráttum við húsið þar sem hæðarkóti hefði verið leiðréttur. Var skorað á stefnanda að bregðast við fram komnum athugasemdum. Tækniþjónusta SÁ ehf. sendi í framhaldinu erindi til stefnda þar sem óskað var eftir að leyfi fengist fyrir hækkun þaks hússins um 88 cm þannig að hæsti hæðarkóti færi úr 19.5 í hæðarkóta 20.38. Erindinu var hafnað í kjölfar afgreiðslu- og samráðsfundar byggingarfulltrúa 23. janúar 2020 og tekið fram að leyfishafi skyldi framkvæma samkvæmt endurbættum aðaluppdráttum þar sem hæðarkóti væri leiðréttur.

Stefnandi kærði ákvörðun byggingarfulltrúa um stöðvun framkvæmda til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sem hafnaði kröfu stefnanda með úrskurði 4. júní 2020 í máli nr. 7/2020. Í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar var tekið fram að uppdrættir sem samþykktir hafi verið af byggingarfulltrúa 8. júní 2017 og gerðu ráð fyrir að hæsti hæðarkóti væri 20,82 hefðu ekki verið áritaðir af löggiltum hönnuði eins og lög áskildu og ekki verið í samræmi við gildandi deiliskipulag. Byggingarfulltrúa hefði því verið heimilt að stöðva framkvæmdir á lóð stefnanda í samræmi við 1. mgr. 55. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Var það ekki talið leiða til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar að byggingarfulltrúi hefði ekki sent stefnanda bréf með ítrekun á beitingu þvingunarúrræðis í samræmi við leiðbeiningar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar enda bæru gögn málsins með sér að stefnandi hefði komið að andmælum vegna ákvörðunarinnar.

Stefnandi og Leifur Gunnar, byggingarstjóri hússins, áttu fundi með starfsmönnum stefnda 12. júní 2020 þar sem reynt var að leita leiða til lausnar á málinu. Mun stefnandi hafa lagt til að farið yrði eftir 3. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 um að stefndi myndi víkja frá kröfum 2. mgr. sömu greinar um breytingu á deiliskipulagi og grenndarkynningu. Af hálfu stefnda var því hafnað að fara þá leið og lögðu fulltrúar hans til að stefnandi sendi inn umsókn um grenndarkynningu.

Þá liggja frammi tölvubréfasamskipti vegna málsins þar sem því var lýst af hálfu sviðsstjóra umhverfissviðs, m.a. í tölvubréfi 23. júní 2020, að tvennt væri í stöðunni; að koma þakinu í þá hæð sem það mætti vera samkvæmt gildandi skipulagi eða fá hámarks mænishæð breytt með grenndarkynningu og/eða deiliskipulagsbreytingu. Stefnandi mun hafa hafnað því og krafist þess að hann mætti skila inn nýjum uppdrætti þar sem hæsti punktur yrði lækkaður um 50 cm. Kvaðst hann ekki geta lækkað þakið meira án þess að skemma útlit hússins. Í tölvubréfi sínu til byggingarfulltrúa 18. júní 2020 lýsti hann því og að um væri að ræða mistök starfsmanna sveitarfélagsins sem stefnandi bæri ekki ábyrgð á. Ótækt væri að stefndi héldi framkvæmdum hans í gíslingu vegna slíkra mistaka.

Með bréfi lögmanns stefnanda 1. október 2020 var þess krafist að stefnanda yrði heimilað að hefja framkvæmdir að nýju á grundvelli uppdráttu Jóns Stefáns Einarssonar sem fylgdu bréfinu og miðuðu við að hæsti punktur þaks yrði lækkaður um 50 cm. Ekki væri unnt að lækka þak hússins frekar og væri þessi hæð innan gildandi byggingarleyfis sem hefði verið gefið út 22. febrúar 2018. Þá var óskað eftir að aðaluppdrættir Tækniþjónustu SÁ ehf. og afgreiðsla fyrirspurnar 6. júní 2020 yrði afturkallað þar sem bæði fyrirspurnin og uppdrættirnir hefðu ekki verið gerðir með heimild stefnanda.

Beiðni lögmannsins var hafnað með bréfi byggingarfulltrúa 19. október 2020 og áréttað að stefnandi þyrfti að leggja fram ný hönnunargögn sem uppfylltu kröfur laga og byggingarreglugerðar. Litið væri svo á að uppdrættir Tækniþjónustu SÁ ehf. væru afturkallaðir að beiðni stefnanda. Fram kom að byggingarfulltrúa hefði yfirsétt að hönnunargögn uppfylltu ekki kröfur laganna þar sem uppdrættir hefðu ekki verið gerðir og áritaðir af aðila sem hefði löggildingu sem hönnuður auk þess sem þeir hefðu ekki samrýmst deiliskipulagi. Eigandi bæri hins vegar ábyrgð á því að við hönnun og byggingu væri farið eftir kröfum laga nr. 160/2010 um mannvirki og reglugerða settum með stoð í þeim. Í bréfinu var vísað til fyrri samskipta og á það bent að ef stefnandi óskaði eftir hækkun hússins umfram það sem deiliskipulag leyfði yrði málinu vísað til

afgreiðslu byggingarfulltrúa. Yrði ekki bætt úr ágöllum á hönnunargögnum þegar í stað og framkvæmdum komið í lögmeitt form hefði byggingarfulltrúi í hyggju að fella úr gildi byggingarleyfi stefnanda.

III.

Með bréfi stefnanda til stefnda 26. október 2020 var óskað eftir að grenndarkynnt yrði sú breyting á hæð húss stefnanda að hæðarkóti yrði lækkaður úr 20.82 í 20.38 samkvæmt uppdráttum Jóns Stefáns Einarssonar arkitekts. Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs stefnda 6. nóvember 2020 var samþykkt að grenndarkynna erindið. Fyrir liggur að athugasemdir bárust frá nágrönnum stefnanda og lögðust tveir þeirra gegn því að heimild yrði veitt fyrir nefndri breytingu. Var erindi stefnanda í kjölfarið hafnað á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 19. febrúar 2021 og sú niðurstaða staðfest í bæjarstjórn 2. mars 2021.

Stefnandi mun hafa sent „áskorun“ til bæjarstjórnar 9. mars 2021 þar sem hann og eiginkona hans óskuðu eftir endurupptöku ákvörðunarinnar frá 2. mars 2021, m.a. með vísan til þess að fordæmi væri fyrir því í hverfi stefnanda að bygging væri með hæsta hæðarpunkt 57 cm yfir gildandi skipulagi. Þá var vísað til þess að af hálfu stefnda hefði verið farið á svig við meðalhófs-, jafnræðis- og andmælareglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 í máli þeirra. Var erindið tekið fyrir á fundi bæjarstjórnar 18. mars 2021 þar sem bæjarlögmanni og sviðsstjóra umhverfis- og skipulagssviðs var falið að afla nánar tilgreindra gagna og upplýsinga varðandi athugasemdir sem finna mætti í áskorun stefnanda.

Frekari viðræður vegna málsins fóru fram í framhaldinu og var málið tekið fyrir nokkrum sinnum á fundum umhverfis- og skipulagsráðs stefnda, bæjarráðs og bæjarstjórnar. Fyrrgreind áskorun var þannig m.a. að nýju til umfjöllunar á fundi bæjarráðs 31. mars 2021 þar sem bæjarlögmanni og bæjarstjóra var falið að halda áfram viðræðum við stefnanda og nágranna. Fundir voru síðan haldnir með stefnanda, föður hans, bæjarstjóra, bæjarlögmanni og sviðsstjóra umhverfissviðs 7. og 12. apríl 2021 þar sem málið var rætt nánar. Lýstu stefnandi og faðir hans þar þeirri afstöðu að ekki væri hægt að lækka þak hússins frekar m.t.t. húsagerðar hússins og fæli slík aðgerð í sér altjón. Stefnandi hefði þegar lækkað húsið eins mikið og unnt væri án þess að skerða burðarþol þess og ekki kæmi til greina að lækka húsið frekar. Þá var fjallað um afstöðu nágranna stefnanda, sem höfðu lýst andstöðu sinni við framkvæmdina, og því lýst að þeir væru ekki til viðræðna um greiðslu bóta til þess að leysa málið málið.

Með erindi bæjarstjóra stefnda, bæjarlögmanns og sviðsstjóra umhverfissviðs 13. apríl 2021 til bæjarráðs stefnda var vísað til funda aðila og þess að fyrir lægi afdráttarlaus afstaða stefnanda um að þakið yrði ekki lækkað. Erindinu fylgdu minnispunktar Ingibjargar Halldórsdóttur lögmanns, sem unnir voru að beiðni stefnda vegna málsins, þar sem reifaðir voru möguleikar í stöðunni, og minnisblað Sveins Valdimarssonar byggingarverkfræðings.

Á fundi bæjarráðs 15. apríl 2021 var málið tekið fyrir að nýju og erindi stefnanda um endurupptöku hafnað.

IV.

Með bréfi 21. apríl 2021 til umboðsmanns Alþingis kvartaði stefnandi undan málsmeðferð stefnda og úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindarmál í máli hans sem laut að stöðvun byggingarframkvæmda. Umboðsmaður gaf út álit sitt af því tilefni 7. apríl 2022. Í því sagði nánar tiltekið að málsmeðferð úrskurðarnefndarinnar hefði ekki verið í samræmi við lög og var þeim tilmælum beint til nefndarinnar að taka erindi stefnanda til meðferðar að nýju. Sagði að stefnandi hefði mótmælt því að hafa óskað eftir breytingu á byggingarleyfi sínu til samræmis við þær teikningar sem byggingarfulltrúi hefði samþykkt 23. desember 2019. Samkvæmt því léki verulegur vafi á því hvort byggingin hefði verið í samræmi við gildandi byggingarleyfi eða ekki og þar með hvort hún hefði verið byggð á annan hátt en leyfið stóð til í skilningi 1. mgr. 55. gr. laga nr. 160/2010. Tilefni hefði verið fyrir nefndina að ganga úr skugga um hvort téð breyting á byggingarleyfi hefði verið gerð með gildum hætti þannig að hún gæti verið lögmætur grundvöllur stöðvunar framkvæmda. Hefði málsmeðferð úrskurðarnefndarinnar að þessu leyti verið ábótavant með tilliti til rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga og efnislegs rökstuðnings fyrir því að hafna kröfu stefnanda um niðurfellingu stöðvunar.

Eftir fyrrgreint álit umboðsmanns Alþingis krafðist stefnandi endurupptöku úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Stefnanda var tilkynnt með bréfi 31. ágúst 2022 að beiðni um endurupptöku væri hafnað þar sem sjónarmiðin sem fram kæmu í áliti umboðsmanns Alþingis væru ekki þess eðlis að telja yrði að úrskurður nefndarinnar hefði byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um atvik máls. Þá væru skilyrði 24. gr. stjórnarsýslulaga að öðru leyti ekki uppfyllt.

Stefnandi sendi bæjarstjóra stefnda bréf 4. maí 2022 þar sem hann lýsti yfir að það leiddi af fyrrgreindu áliti umboðsmanns Alþingis að ákvörðun um stöðvun

byggingarframkvæmda væri ólögæt og að byggingarleyfi væri enn í gildi. Tilkynnti stefnandi að hann hefði því í hyggju að hefja framkvæmdir að nýju.

V.

Með bréfi byggingarfulltrúa stefnda til stefnanda 29. ágúst 2022 var vísað til þess að framkvæmdir hefðu hafist að nýju og þess krafist að þær yrðu stöðvaðar. Stefnandi sendi bæjarstjóra stefnda í kjölfarið bréf 1. september 2022 þar sem hann áréttaði fyrri sjónarmið um að byggingarleyfi væri í gildi og að stöðvun framkvæmda hefði verið ólögæt. Þá mótmælti stefnandi því að framkvæmdir væru hafnar í þeim skilningi sem haldið hefði verið fram í bréfi byggingarfulltrúa. Sagði hann að einungis hefði verið um að ræða tilfærslu á byggingarefni til þess að gæta öryggis á byggingarstað og koma í veg fyrir frekara tjón.

Viðræður aðila héldu áfram og átti stefnandi ásamt byggingarstjóra fund með bæjarlögmanni stefnda 27. október 2022 þar sem ræddir voru möguleikar á aðkomu stefnanda að greiðslu bóta til nágretta stefnanda. Í tölvubréfi stefnanda til bæjarlögmanns 25. nóvember 2022 sagði stefnandi þörf á að kanna lögæti þess að hann greiddi fébætur til íbúa [...]. Kvaðst hann ítreka beiðni sína um að stöðvun framkvæmda yrði aflétt og aðilar myndu ræða saman ef einhverjir eftirmálar yrðu. Bæjarlögmaður svaraði því erindi sama dag og spurði hvort það væri réttur skilningur að samkomulag kæmi til greina ef stefndi fengi fullvissu fyrir því að hægt væri að semja um slíkar bætur. Stefnandi svaraði því þá svo til að það væru tilmæli lögmanns hans að krafist væri afléttingar stöðvunar framkvæmda og ef einhverjir eftirmálar yrðu skyldu aðilar ræða saman. Ítrekaði stefnandi kröfu um afléttingu 29. nóvember 2022. Bæjarlögmaður svaraði því erindi og beindi til stefnanda að beina kröfum sínum hvað þetta varðaði til byggingarfulltrúa. Stefnandi svaraði því tölvubréfi og kvaðst beina erindinu til bæjarlögmanns þar sem hann hefði farið með málið fyrir hönd bæjarins. Vísaði stefnandi til þess að stefndi hefði boðið þá lausn að stefnandi myndi ábyrgjast hluta af hugsanlegum skaðabótum nágretta og falla frá kröfum á hendur stefnda gegn því að stöðvun framkvæmda yrði aflétt. Stefnandi hefði á móti lagt til að stöðvun yrði aflétt og að aðilar myndu „eiga samtál“ ef eftirmálar yrðu af því.

VI.

Með bréfi byggingarfulltrúa stefnda 9. desember 2022 var stefnanda tilkynnt að fyrirhugað væri að fella niður byggingarleyfi stefnanda. Var stefnanda veittur 14 daga frestur til að koma að andmælum sínum. Byggingarstjóri [...] sendi bæjarstjóra stefnda tölvubréf samdægurs þar sem hann ítrekaði ósk stefnanda um að fá að halda áfram framkvæmdum. Þá vísaði hann til fundar aðila þar sem m.a. hefði verið ræddur sá möguleiki að stefnandi héldi áfram framkvæmdum gegn undirritun yfirlýsingar um þátttöku í 50% skaðabótum til nágretta og öllum málarekstri aðila lyki. Bæjarstjóri stefnda svaraði tölvubréfinu sama dag og lýsti þeirri sýn stefnda að aðilar byrjuðu á að gera samkomulag og stöðvun yrði síðan aflétt.

Með bréfi lögmanns stefnanda 23. desember 2022 var sjónarmiðum stefnanda gagnvart fyrirhugaðri niðurfellingu byggingarleyfis komið á framfæri. Var þar vísað til fyrri athugasemda stefnanda, þess að skilyrði niðurfellingar leyfisins væru ekki fyrir hendi samkvæmt lögum nr. 160/2020 um mannvirki og stjórnsýslulögum nr. 37/1993, og að fyrirhuguð ákvörðun myndi leiða til bótaskyldu stefnda gagnvart stefnanda. Stefnandi fór í framhaldinu ásamt eiginkonu sinni, byggingarstjóra og lögmanni á fund bæjarráðs stefnda 12. janúar 2023 þar sem auk bæjarráðsfulltrúa mættu bæjarlögmaður, og sviðsstjóri umhverfis- og framkvæmdasviðs. Voru fyrri viðræður þar ræddar og bæjarlögmanni falið að vinna áfram í málinu.

Bæjarlögmaður sendi lögmanni stefnanda í tölvubréfi síðar sama dag hugmyndir um hugsanlega lausn málsins. Sagði í tölvubréfinu að það væri sent „með öllum heimsins fyrirvörum“ og tekið fram að ekki væri um hugmyndir byggingarfulltrúa eða bæjarráðs að ræða heldur bæjarlögmanns sjálfs. Yfirlýsingar í samkomulaginu væru hans en ekki stefnda og hann féllist ekki á að þessar sáttatillögur yrðu lagðar fram í dómsmáli aðila kæmi til þess. Sagði síðan að ef stefnanda hugnuðust hugmyndirnar væri hægt að vinna þetta áfram í sameiningu og útbúa gróf drög og í kjölfarið myndi bæjarlögmaður leggja málið fyrir viðeigandi stofnanir stefnda til umræðu og afgreiðslu. Skilmálar samkomulagsins væru m.a. þeir að stefnandi kláraði mannvirkið eins og það stæði eftir að hafa skilað uppfærðum skipulags og hönnunargögnum inn og að stefnandi fengi inneign á gatnagerðartjöldum fyrir 10.000.000 króna fyrir tjón sem hann kynni að hafa orðið fyrir vegna tafa og málareksturs. Þakjárn yrði ekki á þakinu heldur pappi eða önnur klæðning og skilar það sér í u.þ.b. 2,5 cm. lækkun á þaki. Aðilar væru báðir sammála um að mistök hefðu verið gerð í stjórnsýslu stefnda svo og í undirbúningi húsbyggjenda, m.a. við hönnun. Aðilar teldu að jafnvel þó hæð þaks væri yfir mörkum deiliskipulags

skerti það ekki útsýni nágranna svo nokkru næmi. Kæmu fram réttmætar bótakröfur frá nágrönnum greiddu húsbyggjendur 50% af þeim bótum sem stefndi greiddi viðkomandi. Þá yrði af hálfu stefnda reynt að rýna í álit umboðsmanns Alþingis og eftir atvikum uppfæra verklag. Fram kom að endingu að samkomulagið væri gert með fyrirvara um endanlegt samþykki umhverfis- og skipulagsráðs og bæjarráðs stefnda. Óskaði bæjarlögmaður eftir viðbrögðum við þessum hugleiðingum eigi síðan en kl. 16:00 16. janúar 2023.

Bæjarlögmaðurinn ítrekaði ósk um viðbrögð við tölvubréfinu 23. janúar 2023. Sama dag sendi lögmaður stefnanda tölvubréf til bæjarlögmanns þar sem hann kvaðst vilja heyra í honum símleiðis áður en formlegt svar yrði sent. Töluðu þeir saman í síma í kjölfarið en daginn eftir upplýsti bæjarlögmaður lögmanninn um að hann hefði tekið „einn stuttan hring á þeim sem hafa ákvörðunarvald í þessu máli og það er ekki áhugi á að hnika til þessum atriðum sem við ræddum í gær þannig“. Kvaðst hann telja að það væri ekki ástæða til að halda viðræðunum áfram að svo stöddu.

Byggingarfulltrúi stefnda sendi stefnanda annað bréf 3. mars 2023 þar sem ítrekað var að fyrirhugað væri að fella byggingarleyfi stefnanda úr gildi. Var stefnanda veittur 7 daga frestur til þess að koma að sjónarmiðum sínum. Það gerði hann með bréfi lögmanns hans 10. mars 2023 þar sem mótmælt var fyrirhugaðri ákvörðun.

Með ákvörðun byggingarfulltrúa, sem kynnt var stefnanda með bréfi 11. apríl 2023, var byggingarleyfi stefnanda síðan fellt úr gildi. Stefnandi sendi í framhaldi þess aðra kvörtun til umboðsmanns Alþingis sem lauk málinu með bréfi 28. apríl 2023 með vísan til þess að þar sem málinu hafði ekki verið skotið til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sem væri úrskurðaraðili vegna ákvörðunar byggingarfulltrúa stefnda, yrði það ekki tekið fyrir hjá umboðsmanni. Mun umboðsmaður einnig hafa sent stefnda bréf þar sem óskað var skýringa á heimildum bæjarlögmanns til samningaviðræðna með hliðsjón af því að mál hefði verið til meðferðar hjá byggingarfulltrúa á sama tíma. Við aðalmeðferð málsins var upplýst að ekkert frekar hefði borist frá umboðsmanni Alþingis vegna málsins.

Stefnandi kærði í framhaldinu ákvörðun byggingarfulltrúans 9. maí 2023 og krafðist þess að hún yrði felld úr gildi. Með úrskurði nefndarinnar 24. nóvember 2023 var komist að þeirri niðurstöðu að hafna kröfu stefnanda með vísan til þess að hin kærða ákvörðun væri ekki haldin form- eða efnisannmörkum sem leitt gæti til ógildingar hennar. Sagði í úrskurðinum að þrátt fyrir að byggingarfulltrúa hafi yfirsést að

byggingarleyfisumsókn uppfyllti ekki skilyrði laga leysti það stefnanda sem eiganda mannvirkis ekki undan þeim skyldum og ábyrgð sem hann hefði samkvæmt ákvæðum laga nr. 160/2010.

Þann 27. júní 2024 sendi Jón Stefán Einarsson arkitekt fyrir hönd stefnanda bréf til stefnda þar sem óskað var eftir að skila inn byggingarnefndarteikningum á grundvelli teikninga þar sem þak færi í hæðarkóta 19,98. Sagði í bréfinu að samkvæmt hæðarmælingum Tækniþjónustu SÁ ehf. færi helmingur hússins yfir 92 cm hámarkshæð. Erindinu var hafnað 11. júlí 2024 með vísan til fyrri athugasemda um þak hússins.

Lögmaður stefnanda kvaðst vilja heyra í bæjarlögmanni áður en hann sendi formlegt svar við drögunum og óskaði eftir að bæjarlögmaður hringdi í sig.

VII.

Við aðalmeðferð málsins gáfu skýrslur stefnandi og Leifur Gunnar Leifsson, faðir stefnanda og byggingarstjóri, Gunnar Benediktsson fyrrum lögmaður stefnanda, Kjartan Már Kjartansson bæjarstjóri stefnda, Unnar Steinn Bjarndal Björnsson bæjarlögmaður, Sveinn Björnsson byggingarfulltrúi stefnda, Gunnar Kr. Ottósson skipulagsfulltrúi og Sigmundur Eyþórsson staðgengill byggingarfulltrúa. Þá gáfu skýrslur Þórhallur Garðarsson byggingafræðingur og Sigurður Ásgrímsson byggingartækni-fræðingur hjá Tækniþjónustu SÁ ehf. og bæjarráðsfulltrúarnir Margrét Ólöf A. Sanders, Jóhann Friðrik Friðriksson, Baldur Þ. Guðmundsson og Valgerður Björk Pálsdóttir. Einnig komu fyrir dóminn og gáfu skýrslu Guðlaugur H. Sigurjónsson, bæjarfulltrúi, og umhverfis- og skipulagsráðsfulltrúarnir Eysteinn Eyjólfsson og Róbert Jóhann Guðmundsson fulltrúi í umhverfis og skipulagsráði stefnda. Loks gáfu skýrslu Halldóra Fríða Þorvaldsdóttir, bæjarfulltrúi og formaður bæjarráðs, og Friðjón Einarsson fyrrverandi formenn bæjarráðs. Verður framburður þeirra rakin eftir því sem þörf þykir í kafla IV.

VIII.

Helstu málsástæður stefnanda og lagarök

Stefandi reisir kröfur sínar á hendur stefnda á því að málsmeðferð stefnda hafi farið á svig við grundvallarreglur stjórnsluréttarins um meðalhóf, málshraða, rannsókn máls, vandaða stjórnsluhætti og lögmati ákvarðana stjórnvalds. Þá hafi verið brotið gegn jafnræðisreglu stjórnsluréttarins enda liggi fyrir að fjöldi húsa á sama skipulagssvæði og hús stefnanda séu hærri en skipulagsskilmálar kveði á um en það verið látið átölulaust af hálfu stefnda. Rannsóknarregla stjórnsluréttar hafi einnig verið brotin enda hafi ákvörðun um stöðvun framkvæmda verið tekin án þess að öll kurl væru

komin til grafar, þ. á m. hvort stefnandi hefði sjálfur sent inn teikningar sem síðar urðu grundvöllur ákvörðunar um stöðvun framkvæmda. Auk þess hafi sú ákvörðun verið tekin í flýti og án þess að stefnanda væri gert mögulegt að hreyfa andmælum.

A.

Kröfu um ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúa um stöðvun framkvæmda reisir stefnandi nánar tiltekið á því að hús stefnanda hafi verið byggt í samræmi við útgefið byggingarleyfi og hann verið í góðri trú. Jafnvel þótt byggingin hafi vikið frá deiliskipulagi hafi það eitt ekki réttlætt stöðvun framkvæmda. Stefnanda hafi bæði borið að rannsaka atvik nánar, sbr. 10. gr., stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, gefa stefnanda færi á að hreyfa andmælum, sbr. 13. gr., og taka mið af aðstæðum, réttmætum væntingum stefnanda og undirliggjandi hagsmunum, sbr. einnig 12. gr. stjórnarsýslulaga.

Stefnandi hafi farið á fund byggingarfulltrúa eftir að athugasemdir bárust og þeir þá komist að samkomulagi um að húsið yrði lækkað eins og unnt væri miðað við húsagerð. Þeir hafi þannig samið um að hæsti punktur þaksins yrði lækkaður um 50 cm. Byggingarfulltrúi hafi síðan haft beint samband við Tækniþjónustu SÁ ehf. og óskað eftir uppfærðum uppdráttum án þess að stefnandi eða byggingarstjóri hefðu haft þar nokkra aðkomu. Uppdrættirnir sem skilað hafi verið inn hafi ekki verið í samræmi við þá framkvæmd sem hafði verið byggð á þeim tímapunkti og hafi niðurstaða um að stöðva framkvæmdir því verið reist á því að framkvæmdir væru ekki í samræmi við teikningar sem byggingarfulltrúi lét sjálfur útbúa og deiliskipulag. Af þessu sé ljóst að byggingin hafi í reynd verið í samræmi við gildandi byggingarleyfi, líkt og umboðsmaður Alþingis hafi bent á í álitinu sínu, og því hafi ákvörðun um stöðvun framkvæmda, sem byggðist á því að framkvæmdin færi í bága við útgefið byggingarleyfi, þ.e. á grundvelli nýrra teikninga sem stefnandi hafði ekki sent inn, verið efnislega röng. Af því leiði enn fremur að ákvörðunin hafi ekki byggt á nægum upplýsingum, sbr. 10. og 13. gr. stjórnarsýslulaga. Eins og fram komi í álitinu umboðsmanns Alþingis hafi undirbúningur ákvörðunarinnar og málsmeðferð eftir hana ekki verið í samræmi við lög að því leyti að byggingarfulltrúi hafi í kjölfar stöðvunar ekki undirbúið töku ákvörðunar um niðurfellingu byggingarleyfis en í stað þess ónýtt gildandi byggingarleyfi stefnanda og gert að engu rétt stefnanda til þess að gæta hagsmuna sinna án þess að nokkur endanleg ákvörðun hefði formlega verið undirbúin eða tekin. Málið hafi því ekki verið nægjanlega upplýst til þess að unnt væri að taka ákvörðun í því. Auk þess hafi stefnanda ekki gefist færi á að koma að andmælum og nægi þar að nefna að honum hafi ekki einu sinni verið kunnugt um að inn hefði verið

skilað nýjum aðaluppdráttum hússins sem voru í engu samræmi við bygginguna sem verið var að reisa eða gildandi byggingarleyfi.

Af þessu leiði einnig að taka ákvörðunarinnar hafi verið langt fram úr hófi miðað við aðstæður, sbr. 12. gr. stjórnssýslulaga. Undirstriki stefnandi það sem áður segi um að jafnvel þó að byggingin hafi farið gegn skilmálum deiliskipulags hafi það eitt og sér ekki falið í sér lögmætan grundvöll ákvörðunar um stöðvun framkvæmda. Auk þess sé ljóst að framkvæmdin hafi sannarlega verið í samræmi við upprunalega samþykktar teikningar, útgefið byggingarleyfi og ákvæði mannvirkjalaga og byggingarreglugerðar að öðru leyti. Stefnandi árétti að jafnvel þótt stefndi hafi, ríflega þremur árum eftir að ákvörðun um stöðvun framkvæmda átti sér stað, tekið ákvörðun um afturköllun byggingarleyfisins liggja fyrir að þegar ákvörðun um stöðvun framkvæmda var tekin hafi engin slík ákvörðun verið í farvatninu.

Kröfu sína um að ógiltur verði úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 4. júní 2020 í máli sem laut að fyrrgreindri stöðvun framkvæmda reisir stefnandi á því að nefndin hafi ekki sinnt skyldu sinni til þess að rannsaka málið með því að rannsaka ekki til hlítar aðdraganda þeirrar ákvörðunar stefnda að stöðva framkvæmdir stefnanda. Umræddur grundvallarannmarki leiði til ógildingar úrskurðarins en eins og fram komi í álitum umboðsmanns Alþingis hafi málsmeðferð nefndarinnar verið verulega ábótavant með tilliti til þessa. Þá hafi skort á efnislegan rökstuðning nefndarinnar auk þess sem stefnandi bendi á, með vísan til málsástæðna varðandi ógildingu ákvörðunar stefnda um stöðvun framkvæmda, að þar sem sú ákvörðun hafi verið ógildanleg frá upphafi sé óhjákvæmilegt að úrskurður úrskurðarnefndarinnar sé ógildanlegur.

B.

Stefnandi krefst þess einnig að ógilt verði ákvörðun stefnda um afturköllun byggingarleyfis. Um þá kröfur vísar stefnandi til þess útgáfa byggingarleyfis sé bindandi stjórnvaldsákvörðun og verði stjórnvald því, telji stjórnvald skilyrði til afturköllunar leyfis, að gæta efnisreglna stjórnssýsluréttar, m.a. um leiðbeiningar, rannsókn, andmælarétt og rökstuðning. Þegar um sé að ræða ívilnandi ákvörðun á borð við byggingarleyfi beri að líta til upplýsingagjafar aðila máls við útgáfu leyfis, réttmætra væntinga og eftir atvikum leggja mat á þá hagsmuni sem séu í húfi fyrir hann og aðra sem hagsmuni kunna að eiga af gildi leyfis. Þótt afturköllun byggingarleyfis byggi á 4. mgr. 14. gr. laga nr. 160/2020 sé ljóst að slík ákvörðun lúti sömu lögmálum og afturköllun stjórnvaldsákvörðunar almennt.

Stefnandi vísar til þess að aðilar hafi átt í viðræðum þar sem stefndi hafi viðurkennt mistök og lagt til að stefnandi fengi að klára mannvirkið eins og það stæði gegn því að hann myndi lækka húsið um 2,5 cm. með breytingu á þakefni auk þess sem aðilar myndu saman standa að greiðslu bótakrafna frá nágrönnum kæmi til þeirra. Þá hafi verið samið um að stefnandi fengi inneign í gatnagerðargjöldum, hann félli frá kröfum á hendur stefnda o.fl. Þegar stefnandi hafi ekki fellt sig við að falla frá öllum skaðabótakröfum á hendur stefnda og gangast í ábyrgð með sveitarfélaginu hafi viðbrögð stefnda verið þau að ekki hafi lengur verið vilji til sátta. Þá hafi bæjarstjóri stefnda lýst yfir að ef ekki yrði skrifað undir samkomulagið yrði farið í afturköllun byggingarleyfisins, sbr. tölvubréf bæjarstjórans 9. desember 2022. Þessi aðdragandi og grundvöllur ákvörðunarinnar hafi brotið verulega gegn reglum um vandaða stjórnsýsluhætti, meðalhófsreglu og lögmætisreglu auk þess sem brotið hafi verið gegn meginreglu um bann við misbeitingu valds. Málsmeðferðin hafi verið ómálefnaleg og ólögmæt enda hafi í reynd verið reynt að þvinga stefnanda til að ganga að skilyrðum sem áttu sér enga stoð í lögum.

Stefnandi bendir á að við töku íþyngjandi ákvörðunar um afturköllun byggingarleyfis verði að skoða réttmætar væntingar málsaðila og það hvort hann hafi verið í góðri trú. Því viðameiri ráðstafanir sem gerðar hafi verið í góðri trú þeim mun meiri hagsmunir þurfi að vera fyrir því að ákvörðun verði afturkölluð. Stefnandi hafi að öllu leyti verið í góðri trú enda hafi byggingarfulltrúi samþykkt byggingaráform í öndverðu og framkvæmdin öll verið í samræmi við byggingarleyfi. Stefnandi hafi ráðist í miklar ráðstafanir á grundvelli byggingarleyfisins, þ.e. að reisa húsið, en stefndi hafi enga grein gert fyrir því hvaða hagsmunum sé borgið með afturkölluninni enda hafi ákvörðunin byggt á formsatriðum án tillits til mats á undirliggjandi hagsmunum. Þá hafi langur tími verið liðinn frá útgáfu byggingarleyfisins og því hafi þurft ríkari hagsmuni.

Andvaraleysi byggingarfulltrúa sé um að kenna að mistök, sem fólust í að hönnuður hafði ekki löggildingu, hafi ekki uppgötvast fyrr en síðar auk þess sem það feli í sér augljóst brot á meðalhófsreglu að afturkalla byggingarleyfi á þeim forsendum að hönnuður hafi ekki löggildingu, enda hafi engar efnislegar athugasemdir verið gerðar við teikningar að því leyti og stefnanda ekki gefist kostur á að bæta úr með áritun löggilts hönnuðar. Stefnandi árétti í þeim efnum að stefndi hafi boðið stefnanda að klára framkvæmdina ef hann lækkaði húsið um 2,5 cm og staðfesti það að minna íþyngjandi kostur hafi verið í stöðunni sem stefndi hafi síðan hafnað að velja.

Stefnandi vísar einnig til þess að stöðvun framkvæmda hafi staðið í fjölda ára er ákvörðun um afturköllun byggingarleyfis var tekin. Fram að því að stefnanda var tilkynnt um þá fyrirætlan hafi hann ekki gert sér í hugarlund að sú niðurstaða kæmi til greina. Stefndi hafði enda viðurkennt mistök sín og allt hefði bent til að málið yrði leyst með farsælum hætti. Umboðsmaður Alþingis hafi auk þess skilað álitum sem hafi gefið stefnanda væntingar til þess að málið fengi faglega meðferð hjá stefnda. Afturköllun leyfis svo löngu síðar hafi verið ámælisverð og valdið mun meira tjóni en ef málið hefði fengið faglega afgreiðslu og byggingarleyfið fengið að standa.

Stefnandi hafi sem fyrr segir byggt húsið í góðri trú eftir að byggingarleyfi var samþykkt. Samkvæmt 9., 13., og 16. gr. laga nr. 160/2010 sé það byggingarfulltrúa að yfirfara umsóknir um byggingarleyfi og gæta að því að fyrirhugaðar framkvæmdir séu í samræmi við lög og reglur. Hefði byggingarfulltrúi sinnt sínum skyldum hefði honum ekki dulist að hönnuður teikninganna var ekki með tilskilda löggildingu og borið að gera við það athugasemd áður en leyfi var veitt. Byggingarfulltrúi hafi auk þess aldrei borið við að framkvæmdin hafi stofnað lífi og heilsu manna eða umhverfis í hættu eða að slíkir annmarkar hafi verið á byggingarleyfinu að byggingin eða smíði hennar ógnaði öryggi manna eða umhverfi. Einnig sé ljóst að mannvirkið uppfylli kröfur laga nr. 160/2010 að öðru leyti og sé byggt í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar. Smávægilegur annmarki af því tagi að uppdrættir hafi ekki verið teiknaðir af löggiltum hönnuði hafi ekki getað leitt til þess að heimilt væri að afturkalla leyfið. Ástæðu þess að mannvirkið hafi ekki verið að öllu leyti í samræmi við deiliskipulagsskilmála megi auk þess að mestu rekja til hirðuleysis byggingarfulltrúa stefnda. Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 160/2010 skuli byggingarfulltrúi sem leyfisveitandi byggingarleyfis ganga úr skugga um að mannvirki og notkun þess samræmist skipulagsáætlunum á svæðinu áður en byggingarleyfi sé gefið út, auk þess sem hann skuli samkvæmt 2 tölul. sömu greinar yfirvara og staðfesta aðaluppdrætti. Hefði byggingarfulltrúi sinnt þessum skyldum hefði stefnandi fengið vitneskju um umrædda annmarka og fengið tækifæri til að bregðast við þeim áður en mannvirkið var reist. Vegna mistaka byggingarfulltrúa reisti stefnandi hins vegar mannvirki á lóð sinni í góðri trú og hafði réttmætar væntingar um gildi leyfisins.

Stefnandi mótmælir því einnig að mannvirkið hafi ekki verið byggt í samræmi við hönnunargögn. Fyrir liggir að stefnandi hafi lækkað mannvirkið um 50 cm. í kjölfar fundar með byggingarfulltrúa stefnda og því sé það lægra en samkvæmt uppdráttum sem

lágu til grundvallar byggingarleyfinu í upphafi og byggingarfulltrúi skrifaði upp á, sem hafi aukið enn fremur á réttmætar væntingar stefnanda.

Í ljósi alls framangreinds hafi ekki verið fyrir hendi skilyrði til að afturkalla byggingarleyfi stefnanda. Í því tillit verði einnig að hafa hliðsjón af 4. mgr. 14. gr. sem mæli fyrir um að leyfisveitandi geti að undangenginni aðvörðun fellt byggingarleyfi úr gildi ef eigandi mannvirkis eða aðrir þeir sem bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum sinna ekki fyrirmælum eftirlitsaðila við byggingareftirlit eða gerast sekir um alvarleg eða ítrekuð brot gegn lögnum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim. Ljóst sé að stefnandi hafi í öllu tilliti reynt að fylgja fyrirmælum byggingarfulltrúa á alla lund sem hugsast geti í ljósi aðstæðna. Leiðbeiningar byggingarfulltrúa hafi ætíð verið umfangslitlar og því verði ekki litið svo á að stefnandi hafi gerst sekur um alvarleg eða ítrekuð brot gegn lögum nr. 160/2010.

Viðvirkjandi kröfu stefnanda um ógildingu úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 27. nóvember 2023 vísar stefnandi til sömu sjónarmiða og áður greinir. Stefnandi hafi verið krafinn um að undirgangast ólögmæta skilmála ellegar sæta niðurfellingu byggingarleyfis auk þess sem sjónarmið um réttmætar væntingar hafi verið virtar að vettugi. Þetta valdi því að úrskurður nefndarinnar hafi verið ólögmætur og sé ógildanlegur. Þá hafi úrskurðarnefndin ekki tekið til skoðunar aðdraganda afturköllunar byggingarleyfisins með hliðsjón af þeim afarkostum sem stefnanda voru settir áður en leyfið var afturkallað. Þar með hafi úrskurðarnefndin farið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttarins, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Nefndinni hafi borið að kanna sérstaklega hvort málsmeðferð hefði verið með fullnægjandi hætti hjá stefnda og upplýsa málið að því leyti. Að mati stefnanda hafi verið tilefni fyrir nefndina til að afla upplýsinga um öll atvik sem máli skiptu en þetta hafi brugðist enda hafi rannsókn nefndarinnar verið umfangslítill og ekki tekin afstaða til þýðingarmikilla atriða, m.a. hina raunverulegu ástæðu afturköllunar byggingarleyfis og hótun stefnda um að forsenda áframhaldandi framkvæmda væri að stefnandi gengi til samninga við stefnda. Þess í stað hafi nefndin stokkið á minni háttar formsatriði, þ.e. um löggildingu hönnuðarins, og byggt niðurstöðu sína á því. Úrskurðurinn sé af þessum sökum ógildanlegur.

C.

Kröfu sína um viðurkenningu á bótaskyldu reisir stefnandi á sömu málsástæðum og raktar hafa verið að framan. Stefndi hafi sýnt af sér saknæma og ólögmæta háttsemi sem hafi orsakað tjón stefnanda. Liggi raunar fyrir viðurkenning stefnda á mistökum í

málinu og þar með saknæmri háttsemi. Tjón stefnanda hafi falist í að hafa þurft um árabíl að láta húsið að [...] standa óhreyft án þess að halda áfram byggingu og reka tvær fasteignir, þ.e. þá eign og fasteignina sem stefnandi hafi búið í ásamt fjölskyldu sinni. Á sama tíma hafi hann þurft að greiða afborganir lána, leigugreiðslur, fasteignagjöld, tryggingagreiðslur o.s.frv. Stefnandi hafi aukinheldur þurft að stofna til lögfræðikostnaðar vegna umfangsmikilla samskipta við stefnda og kostnaðar við að endurhanna húsið. Í raun sé um að ræða brot gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. mannréttindasáttmála Evrópu enda hafi eign stefnanda verið einskis nýt í langan tíma vegna ólögmeðrar háttsemi stefnda.

Auk þess sé ýmislegt óvíst um framtíð hússins sem hafi lækkað verðgildi þess verulega. Það hafi verið lækkað eins og hægt sé og ljóst, ætli stefnandi að halda áfram framkvæmdum, að hann þurfi hugsanlega að rífa húsið og byggja annað upp á nýtt ef afastaða stefnda breytist ekki. Mögulega muni húsið svo standa óbreytt um árabíl eða stefnandi þurfa að selja það í þessu ástandi. Tjón stefnanda hafi augljós tengsl við málið og sé skilyrðum 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála um viðurkenningu á skaðabótaskyldu stefnda því mætt í málinu.

Stefnandi bendir á að hann hafi sjálfstæða lögvarða hagsmuni af kröfum sínum um ógildingu þeirra ákvarðana stefnda og úrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem málið varði enda ljóst að ef ákvarðanir stefnda verði ógiltar með dómi geti stefnandi haldið áfram byggingu hússins óháð því hvort krafa um viðurkenningu á bótaskyldu nái fram að ganga. Tjón stefnanda verði hins vegar ekki bætt vegna meðferðar málsins í heild með ógildingu ákvarðana stefnda eða úrskurða úrskurðarnefndarinnar og því þurfi stefnandi einnig að höfða mál til bótaskyldu.

D.

Kröfu sína um miskabætur úr hendi stefnda reisir stefnandi á því að stefndi hafi með framferði sínu brotið svo freklega gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og gegn meginreglum stjórnarsýsluréttarins, og gengið svo harkalega á hagsmuni stefnanda að það feli í sér brot gegn b. lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga. Horfa verði til þess hversu langan tíma málið hafi tekið og að stefndi hafi allan þann tíma verið í góðri trú og haft réttmætar væntingar um að málið myndi leysast farsælllega. Nægi þar að nefna að stefndi hafi bæði lagt til að málið yrði grenndarkynnt sem gaf stefnanda von um að málið leystist þar. Þá hafi stefndi stöðvað framkvæmdir án nokkurs undirbúnings afturköllunar byggingarleyfis og þar með gefið stefnanda vonir um að hann fengi byggingu hússins

haldið áfram er málið leystist. Til viðbótar nefni stefnandi að upphaf málsins megi rekja til þess að byggingarfulltrúi kallaði sjálfur eftir teikningum án aðkomu stefnanda og stöðvaði síðan framkvæmdir á grundvelli þeirra. Steininn hafi síðan tekið úr er stefndi setti á borð við stefnanda afarkosti um að hann gengi að samkomulagi í málinu.

Um lagarök vísar stefnandi til 13. og 16. gr. laga nr. 160/2010, stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, laga nr. 130/2001 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, almennra reglna skaðabótaréttar, lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar og annarra meginreglna á því sviði. Þá er vísað til 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. Viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Hvað viðurkenningarkröfu sína varðar vísar stefnandi til 2. mgr. 26. gr. laga nr. 91/1991 um um miskabætur til 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Um málskostnað vísar hann til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og um virðisaukaskatt af málflutningsþóknun til laga nr. 50/1998 um virðisaukaskatt.

Helstu málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi reisir kröfu um sýknu á því að ákvarðanir um stöðvun framkvæmda og afturköllun byggingarleyfis hafi verið lögmætar og úrskurðir úrskurðir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sömuleiðis. Af því leiði að ekki verði lögð fébótaábyrgð á stefnda samkvæmt meginreglum skaðabótaréttar. Orsakatengsl séu auk þess ekki uppfyllt ásamt því sem stefnandi hafi engar líkur leitt að tjóni sínu. Loks hafi stefndi hvorki í orði né verki gengið þannig fram gagnvart stefnanda að valdið hafi honum miska í skilningi b. liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga.

A.

Stefndi vísar til þess að grundvöllur málsins sé annars vegar sá að aðalhönnuður aðaluppdráttá [...], María Línal Jóhannsdóttir, hafi ekki haft löggildingu sem hönnuður og heimild til að skila inn aðaluppdráttum mannvirkis eins og skylt sé samkvæmt 1. mgr. 25., sbr. 23. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Hins vegar hafi mannvirkið ekki verið byggt í samræmi við samþykktu aðaluppdrætti og hæð hússins í ósamræmi við gildandi deiliskipulag þar sem hæðarkóti hússins hafi farið yfir hámarkshæð samkvæmt skipulaginu og lóðarblaði.

Í 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um mannvirki sé mælt fyrir um það skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis að mannvirki samrýmist skipulagsáætlunum. Í 1. mgr. 16. gr. laganna sé mælt fyrir um að leyfisveitandi skuli hafa eftirlit með því að hönnun mannvirkja sé í samræmi við efni laga og reglugerða sem settum sé samkvæmt þeim auk

þess sem byggt sé í samræmi við hönnunargögn. Samkvæmt 1. mgr. 56. gr. laganna beri byggingarfulltrúa að bregðast við því ef ekki sé gengið frá húsi til samræmis við ákvæði laga eða ef notkun þess sé í andstöðu við skipulag og leggja fyrir eiganda að bæta úr því sem áfátt sé., sbr. 2. mgr. 3.10.1. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012.

Óumdeilt sé að það hafi farið fram hjá byggingarfulltrúa stefnda að aðaluppdrættir væru áritaðir af aðila sem ekki hafði löggildingu sem hönnuður og að hæð hússins væri í andstöðu við gildandi deiliskipulag og hæðarkóta samkvæmt lóðarblaði. Byggingarleyfið hafi því verið gefið út í andstöðu við lög. Orsök þessa eða ábyrgð liggja hins vegar ekki hjá stefnda heldur stefnanda og hönnuði. Stefnandi beri lögbundna ábyrgð samkvæmt 1. og 2. mgr. 15. gr. laga um mannvirki að við hönnun sé farið að lögum og reglum og að virkt innra eftirlit sé með því að þeir sem eigandi ræður til að hanna mannvirki fari eftir ákvæðum laganna og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Þá leiði af 1. og 3. mgr. sömu greinar að eiganda beri að lagfæra ágalla sem kunni að vera á hönnun eða byggingu sem reist sé í andstöðu við lög. Þá beri hönnuður ábyrgð á að uppdrættir og hönnun sé í samræmi við lög samkvæmt 23. gr. laga um mannvirki. Um alvarlega ágalla á hönnunargögnum hafi verið um að ræða sem með réttu hefðu átt að leiða til þess að synjað væri um byggingarleyfi í öndverðu. Samþykkt áforma eða byggingarleyfis breyti engu um ágalla að lögum. Engum vafa sé undirorpið að það teljist til alvarlegs ágalla sé mannvirki hannað af öðrum en þeim sem hafi löggildingu til þess. Þá hafi húsið verið rúmlega 1,3 metrum yfir hámarkshæð samkvæmt uppdráttum hönnuðar sem teljist verulegt frávik.

Er byggingarfulltrúi stefnda hafi orðið var við það í október 2018 að hæð hússins væri í andstöðu við hámarkshæð, og að nágrannar hefðu gert við það athugasemd, hafi honum borið að taka afstöðu til þess hvernig bregðast ætti við samkvæmt meginreglum laga um mannvirki, sbr. 16. og 4. mgr. 14. gr. Breytti samþykkt byggingaráforma því ekki enda gat það ekki leitt til þess að honum væri að lögum óheimilt að beita þvingunarúrræðum ákvæðisins teldust skilyrði þeirra á annað borð fyrir hendi. Skilyrði 1. mgr. 55. gr. laganna um þvingunarúrræði hafi verið uppfyllt í málinu.

Það leiði af meginreglum stjórnisýsluréttar að stjórnvald geti að eigin frumkvæði afturkallað ákvörðun sem haldin sé slíkum annmarka að hún kunni að vera ógildanleg, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 25. gr. stjórnisýslulaga. Þá sé kveðið á um heimild til að fella niður byggingarleyfi í 4. mgr. 14. gr. laga um mannvirki, þ.e. að byggingarfulltrúi geti fellt úr

gildi byggingarleyfi ef leyfishafi sinnir ekki fyrirmælum leyfisveitanda við byggingareftirlit eða gerist sekur um alvarleg eða ítrekuð brot gegn lögum um mannvirki.

Byggingarfulltrúi hafi, við ákvörðun um það í hvaða farveg málið fór, þurft að gæta meðalhófs og líta til réttmætra hagsmuna stefnanda. Þá hagsmuni hafi þurft að meta gagnvart almannahagsmunum þeim sem byggingarfulltrúi gætir á grundvelli laganna og lögmætra væntinga nágretta af því að byggt væri í samræmi við deiliskipulag fyrir svæðið. Fyrir liggir að bygging hússins hafi verið skammt á veg kominn þegar mistökin uppgötvuðust og hefði hvorki verið viðamikil, tímafrekt né kostnaðarsamt fyrir stefnanda að breyta hönnun hússins varðandi hæð og gerð þaks þannig að í samræmi væri við skipulag.

B.

Af hálfu stefnda er á því byggt að ákvörðun stefnda um stöðvun framkvæmda, svo og úrskurður úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál, hafi verið í samræmi við lög. Byggingarfulltrúi hafi haft skýra og ótvíræða heimild samkvæmt 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki til að stöðva framkvæmdir á grundvelli þess að hæð hússins samkvæmt mælingu var umfram hámarksfjárhæð samkvæmt samþykktu deiliskipulagi og gildandi lóðarblaði og því í andstöðu við ákvæði skipulagslaga. Um verulegt frávík hafi verið að ræða og hafi stefnandi í því ljósi ekki getað haft réttmætar væntingar til þess að halda framkvæmdum áfram á grundvelli samþykks byggingarleyfis eins og sér. Óháð góðri trú stefnanda í öndverðu um að hæð hússins hafi verið í samræmi við lög hafi svo ekki verið eftir að byggingarfulltrúi stefnda sendi stefnanda og aðalhönnuði tölvubréf 8. október 2018 um að hámarkshæð hússins væri umfram heimila hæð samkvæmt lóðarblaði og óskaði leiðréttingar á því. Framkvæmdir hafi verið skammt á veg komnar og milliþata hússins ekki verið tekin út. Stefnandi hafi sjálfur kosið að halda áfram framkvæmdum þrátt fyrir framangreint og þá staðreynd að hönnuður hússins hafði viðurkennt í tölvubréfi sem stefnandi fékk afrit af 9. október 2018 að honum hefði orðið á mistök varðandi hæð hússins sem yrðu leiðrétt.

Byggingarfulltrúi stefnda hafi treyst því að staðið yrði við yfirlýsingu um leiðréttingu en þegar engir nýir uppdrættir hafi borist hafi hann áréttað erindið í janúar 2019 og auk þess spurst fyrir um löggildingu aðalhönnuðar. Erindinu hafi ekki verið svarað og hafi byggingarfulltrúi áréttað erindið 5. apríl 2019. Þá hafi stefnanda verið leiðbeint um að honum gæfist tækifæri til að skila aðaluppdráttum árituðum af löggildum hönnuðu í samræmi við hámarkshæð samkvæmt lóðarblaði. Byggingarfulltrúi hafi auk

Þess varað stefnanda við að ef ekki yrði brugðist við yrðu að stöðva framkvæmdir við húsið. Miðað við samskipti aðila hafi stefnandi ekki getað verið í góðri trú og haldið áfram framkvæmdum sínum.

Stefnandi og byggingarstjórinn, faðir hans, hafi í kjölfarið komið á fund byggingarfulltrúa þar sem stefnandi hafi greint frá því að Tækniþjónusta SÁ ehf. myndi gera nýja aðaluppdrætti að húsinu eins og greini í málavaxtalýsingu stefnanda. Hins vegar sé rangt að á fundinum hafi verið gert samkomulag um að hæsti punktur þaksins yrði lækkaður um 50 cm eða að byggingarfulltrúi hafi samþykkt að húsið væri yfir hámarkshæð. Hann hefði þvert á móti gert stefnanda og byggingarstjóra grein fyrir því að uppfærðir uppdrættir hússins yrðu að samræmast hámarkshæð samkvæmt lóðarblaði til samræmis við samþykkt deiliskipulag. Þá hafi hann ítrekað sagt að ráða þyrfti bug á umræddum vanköntum á framkvæmdinni og bendi engin gögn til annars. Þrátt fyrir fyrirheit stefnanda á fundinum hafi hins vegar ekkert bólað á leiðréttum uppdráttum. Byggingarfulltrúi hafi því haft samband við fyrirsvarsmann Tækniþjónustu SÁ ehf. og óskað upplýsinga um stöðu á leiðréttum uppdráttum 10. september 2019. Því hafi þá verið lýst að haft yrði samband við byggingarstjóra og sé ljóst að hönnuður stofunnar hafi haft samband við hann í kjölfarið. Fyrir liggja staðfesting fyrirsvarsmanns Tækniþjónustu SÁ ehf. um að stefnandi og byggingarstjóri hafi komið á hans fund til þess að fara yfir uppfærða uppdrætti áður en þeim var skilað inn. Stefndi hafni öllum málsástæðum um ætlað umboðsleysi Tækniþjónustu SÁ ehf. og sé málatilbúnaður stefnanda með miklum ólíkindablæ hvað þetta snerti. Sama eigi við um að byggingarfulltrúi hafi sjálfur óskað eftir uppdráttum eftir eigin höfði og samþykkt þá, það sé alrangt.

Af hálfu stefnda er því hafnað að atvik málsins hafi ekki verið rannsökuð nægilega. Þá er því hafnað að borið hafi að veita stefnanda andmælarétt enda sé ákvörðun um stöðvun framkvæmda í eðli sínu þvingunaraðgerð til að koma í veg fyrir áframhaldandi brot gegn lögum. Stefnandi hafi áður verið varaður við að ef ekki yrði bætt úr ágöllum yrðu framkvæmdir stöðvaðar. Auk þess hafi verið gætt að meðalhófi enda hafi stefndi ítrekað upplýst stefnanda um annmarkann sem teldist verulegur og að ef ekki yrði bætt úr yrðu framkvæmdir stöðvaðar. Stefnandi hafi gefið fyrirheit um að lagfæra húsið en í engu sinnt þeim heldur haldið áfram byggingu hússins. Þegar stefnda hafi orðið það ljóst 30. desember 2019 að stefnandi væri, þrátt fyrir fyrirheit um annað, að halda framkvæmdum áfram hafi verið nauðsynlegt að beita þvingunaraðgerðum enda

ljóst að vægari úrræði hefðu ekki komið að gagni. Hefði stefnandi enda að öðrum kosti haldið ótrauður áfram framkvæmdum í óbreyttri mynd. Málsmeðferðar- og efnisreglna stjórnarsýslulaga hafi að öllu leyti verið gætt í málinu.

Stefndi kveðst hafna því að álit umboðsmanns Alþingis í málinu verði lagt til grundvallar enda hafi álit ekki réttarskipandi vald og umboðsmaður hvorki óskað skýringa né umsagnar stefnda við meðferð málsins. Í álitinu hafi því verið byggt á einhliða og jafnvel röngum staðhæfingum stefnanda sem áhrif hafi haft á niðurstöðuna. Þá sé því hafnað að byggingarleyfi stefnanda hafi í reynd verið ónýtt með ákvörðun um stöðvun framkvæmda án þess að stefnandi hafi átt þess kost að gæta réttar síns. Þvert á móti sé ljóst að stefnanda hafi í aðdragandanum verið veittur frestur til að bregðast við og hann verið meðvitaður um málið og annmarka á byggingunni. Þá hafi honum verið bent á rétt til andmæla ákvörðuninni og hafi hann komið að sjónarmiðum sínum varðandi ákvörðunina eftir að hún var komin með bréfi til byggingarfulltrúa 6. febrúar 2020. Þá hafi honum verið leiðbeint um kærurétt til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sem hann hafi ýtt sér, og í framhaldi óskað þess að stöðvun framkvæmda yrði aflétt.

Af hálfu stefnda er því mótmælt að byggingarfulltrúa hafi borið að hefja þegar í stað undirbúning ákvörðunar um niðurfellingu byggingarleyfisins. Ljóst sé að slík ákvörðun sé mjög íþyngjandi og telji stefndi ljóst að þegar slíkum úrræðum sé beitt líkt og felist í 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki leiði af meðalhófsreglu 13. gr. stjórnarsýslulaga að aðila máls verði að gefast ráðrúm til að bregðast við áður en valið er viðurhlutamesta úrræðið sem í boði er. Stefndi bendi auk þess á að ástæða þess að mál til niðurfellingar byggingarleyfis hafi verið hafið í desember 2022 hafi fyrst og fremst byggt á athöfnum og kröfum stefnanda sjálfs, þ.m.t. beiðni hans um samþykkt uppdrátta fyrir húsið í óbreyttri mynd.

Auk framangreinds hafi enginn annmarki verið á úrskurði úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál enda hafi nefndin haft allar forsendur og gögn undir höndum til þess að málið teldist nægilega rannsakað. Þá hafi enginn annmarki verið á forsendum eða rökstuðningi nefndarinnar.

C.

Stefndi byggir einnig á því að ákvörðun stefnda um niðurfellingu byggingarleyfis og úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála hafi verið í samræmi við lög. Stefndi hafi haft skýra og ótvíræða heimild til þess að fella byggingarleyfið niður á grundvelli 4. mgr. 14. gr. laga um mannvirki. Að sama skapi hafi verið heimilt að

afturkalla stjórnvaldsákvörðunina á þeim forsendum að leyfið hafi verið veitt í trássi við lög, sbr. b-lið 2. mgr. 25. gr. stjórnsýslulaga. Auk þess liggi fyrir að stefnandi hafi sjálfur afturkallað aðaluppdrætti Þórhalls Garðarssonar 20. desember 2019 með bréfi sínu til stefnda 19. október 2020 og hafi því ekki lengur legið fyrir samþykktir uppdrættir af löggiltum hönnuði af byggingunni, en það hafi, auk hámarkshæðarinnar, falið í sér verulegt brot á lögum um mannvirki.

Öllum málsástæðum um ólögmati og brot á stjórnsýslulögum sé hafnað. Byggingarfulltrúa stefnda sé að lögum falið að veita byggingarleyfi og hafa eftirlit með því að framkvæmdir séu í samræmi við lög. Þá taki hann ákvörðun um stöðvun framkvæmda eða hvort fella eigi byggingarleyfi úr gildi og með hliðsjón af því hvort framkvæmd samræmist þeim kröfum sem lög áskilji. Byggingarfulltrúi taki hins vegar hvorki ákvarðanir um hvort samþykkja eigi skipulagsáætlanir, breytingar á þeim eða aðrar ákvarðanir sem falli undir skipulagslög. Ákvörðun um breytingu deiliskipulags eigi undir umhverfis- og skipulagsráð og síðan bæjarstjórn. Þá eigi ákvörðun um að veita fé úr sveitarsjóði, þ. m. t. að gera samkomulag um einkaréttarlegar kröfur, undir bæjarráð eða bæjarstjórn.

Stefnandi hafi leitað til ýmissa aðila innan stefnda um úrlausn málsins og krafist þess að fá að halda framkvæmdum óbreyttum. Stefndi hafi kannað hvort grundvöllur væri fyrir slíku. Í ljósi stöðu stefnda sem sveitarfélags og þeim takmörkunum sem málsmeðferðar- og efnisreglur stjórnsýsluréttar setja stefnda sé ljóst að viðræður við stefnanda um lausn málsins hafi aldrei getað komist til framkvæmda nema með samþykki til þess berra aðila innan sveitarfélagsins eftir lögboðna málsmeðferð. Stefndi hafni því alfarið að hann hafi í viðræðum við stefnanda brotið gegn lögmatisreglu eða réttmætisreglu eða misbeitt valdi sínu. Þá hafi hann ekki reynt að knýja stefnda til að fallast að skilyrði hans eða beitt afarkostum. Þvert á móti hafi það verið á grundvelli ítrekaðra óska stefnanda sjálfs um að hann fengi að halda áfram framkvæmdum sem stefndi kannaði málið til hlítar og skoðaði hvort leysa mætti málið með viðræðum með hliðsjón af hagsmunum stefnanda, nágrönnum hans og almannahagsmunum sem stefndi beri að gæta að samkvæmt lögum um mannvirki. Hugmyndir bæjarlögmanns hafi verið sendar stefnanda með fyrirvara og sé ljóst að um hans eigin hugmyndir hafi verið að ræða. Í ljósi atvika málsins og með hliðsjón af meðalhófsreglu hafi stefndi ákveðið að kanna málið með tilliti til þess hvort það mætti leysa. Afstaða stefnanda hafi hins vegar ekki breyst og hafi hann í engu hvikað frá því að halda áfram byggingu hússins óbreytts.

Að mati stefnda hafi því ekki verið hægt að ganga lengra með viðræður og hafi byggingarfulltrúi við þær aðstæður tekið ákvörðun um að hefja mál til niðurfellingar byggingarleyfis.

Af hálfu stefnda er hafnað að stefnandi hafi verið í góðri trú. Honum hafi verið ljóst að byggingin var í andstöðu við lög strax á árinu 2018 þegar ekki var viðurhlutamikið að breyta framkvæmdinni. Með því að hafa flatt þak eða þakhalla til samræmis við aðaluppdrætti sem lagðir voru inn frá Tækniþjónustu SÁ ehf. 20. desember 2019 hefði byggingin uppfyllt allar kröfur mannvirkjalaga og byggingarreglugerðar um lofthæð. Mótmælt sé að fyrrgreindir uppdrættir hafi ekki uppfyllt skilyrði um lofthæð og einnig því að ekki sé mögulegt að breyta þakgerð hússins eða hæð vegna burðarþols.

Stefnandi hafi ákveðið að halda framkvæmdum áfram þrátt fyrir fyrirheit um annað og það hafi hann gert á eigin ábyrgð án þess að vera í góðri trú. Loks hafi hann ekki mátt vera í góðri trú um að halda byggingarleyfinu sökum þess hve langur tími leið frá stöðvun framkvæmda þar til leyfi var afturkallað. Bendi stefndi á í því sambandi að á meðan kæra til úrskurðarnefndar hafi verið til meðferðar hafi stefndi haldið að sér höndum með að hefja mál um niðurfellingu byggingarleyfis. Í framhaldinu hafi stefnanda verið leiðbeint sérstaklega um möguleika í stöðunni þegar úrskurður lá fyrir í júní 2020. Byggingarfulltrúi hafi hafnað kröfu stefnanda um að honum yrði heimilað að hefja framkvæmdir á ný á grundvelli uppdráttar sem fylgdu erindi hans með rökstuddum hætti 19. október 2020 og verið leiðbeint um að uppdrættirnir væru ekki fullnægjandi. Þá hafi honum verið leiðbeint um að skila inn nýjum aðaluppdráttum sem yrði vísað til umsagnar skipulagsfulltrúa og meðferðar samkvæmt skipulagslögum. Loks hefði hann verið upplýstur um að ef byggingunni yrði ekki komið í lögmeitt horf áformaði byggingarfulltrúi að fella leyfið úr gildi. Að lokinni grenndarkynningu í kjölfar þess að stefnandi sendi inn nýja uppdrætti hafi erindi hans verið synjað endanlega 2. mars 2021. Í framhaldinu hafi stefnandi krafist endurupptöku málsins og viðræður haldið áfram, stefnandi skotið málinu til umboðsmanns Alþingis og krafist endurupptöku hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Augljóst sé að stefnandi hafi ekki getað haft nokkrar réttmætar væntingar um það að byggingarfulltrúi hefði fallið frá afstöðu sinni eða að hann myndi ekki hefja mál til niðurfellingar byggingarleyfis. Þvert á móti hafi tíminn sem leið helgast af athöfnum stefnanda sjálfs í tengslum við úrlausn málsins. Því sé þannig hafnað að málið hafi dregist úr hófi. Stefnandi hafi verið ítrekað beðinn um að skila inn nýjum uppdráttum auk þess

sem hann hafi tvívegis verið veittur andmælaréttur áður en ákvörðun var tekin um niðurfellingu byggingarleyfis. Hann hafi haft öll tækifæri til að bregðast við og skila inn nýjum uppdráttum löggilts hönnuðar en ekki gert það.

Hvað varðar jafnræðisreglu stjórnsluréttar bendir stefndi á að stefnandi geti ekki byggt rétt á að önnur hús í hverfinu hafi verið byggð í andstöðu við lög. Þá liggi fyrir að frávikin sem stefnandi tali um séu mun veigaminni en það frávik sem um ræði í húsi stefnanda.

Í ljósi framangreinds hafi fyrrgreindar úrlausnir verið í samræmi við lög og málsmeðferð í samræmi við meginreglur stjórnsluréttar hjá bæði stefnda og fyrrgreindri úrskurðarnefnd, en stefnandi hafi m.a. sent úrskurðarnefndinni greinargerð upp á rúmar 9 blaðsíður og gefist kostur á að andmæla greinargerð stefnda í málinu. Nefndin hafi tekið tillit til allra sjónarmiða, haft öll gögn málsins og kveðið upp rökstuddan úrskurð. Bendi stefndi í þessu sambandi á að athygli veki að úrskurðinn hafi kveðið upp fimm nefndarmenn sem sé einungis gert í viðameiri og fordæmisgefandi málum, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 130/2011.

D.

Stefndi hafnar öllum málsástæðum þess efnis að hann hafi sýnt af sér saknæma eða ólögmæta háttsemi og beri skaðabótaábyrgð á meintu tjóni stefnanda. Þá hafi hann engin mistök viðurkennt við meðferð málsins. Meginástæður málsmeðferðartíma málsins séu athafnir stefnanda sjálfs og kröfur gagnvart stefnda. Ábyrgð verði ekki felld á stefnda af þeim sökum. Athafnir stefnda hafi að öllu leyti verið í samræmi við lög, þ.m.t. ákvæði stjórnslulaga og ólögfestar grundvallarreglur stjórnsluréttar og á þeim hafi ekki verið neinn annmarki. Þá hafi stefnandi ekki sýnt fram á saknæma eða ólögmæta háttsemi sem leitt gæti til skaðabótaskyldu stefnda. Þótt starfsmenn stefnda hafi ekki uppgötvað strax mistök skráðs aðalhönnuðar og að hann hefði ekki löggildingu leiði það ekki til þess að skilyrði um saknæmi og ólögmæti sé uppfyllt. Þá séu orsakatengsl við meint tjón ekki fyrir hendi enda sé orsökina sú að aðalhönnuður hafi ekki haft tilskilda löggildingu auk þess sem aðalhönnuður hafi gert mistök varðandi hámarkshæð hússins eins og hann hafi sjálfur viðurkennt í október 2018. Samþykkt byggingarfulltrúa breyti engu um það að framkvæmd stefnanda hafi falið í sér alvarlegt brot gegn lögum um mannvirki. Því beri að sýkna stefnda af viðurkenningarkröfu stefnanda.

Stefnandi hafi auk þess ekki leitt líkur að ætluðu tjóni sínu, í hverju það felist eða tengslum þess við skaðaverk sem stefndi beri ábyrgð á. Ekkert sé fjallað um umfang tjóns sem tengist rekstri tveggja fasteigna og húsaleigu. Í gögnum málsins liggi fyrir óstaðfest yfirlit um mánaðarlegar millifærslur í nafni maka stefnanda til nafngreindra aðila frá febrúar 2019 til ársins 2022 auk leigusamnings um fasteign 1. október 2022. Þá hafi stefnandi lagt fram afrit tryggingabréfs sem hann hafi gefið út til Landsbanka Íslands að fjárhæð 31.200.000 krónur með 1. veðrétti í [...] frá 5. janúar 2018 til tryggingar yfirdráttarskuld, afrit veðskuldabréfs til sama banka að fjárhæð 26.100.000 krónur og greiðslukvittanir vegna veitugjalda og váttryggingaskírteina. Í ljósi þess að stefnandi beri eðli málsins samkvæmt kostnað af að halda heimili sé með öllu óljóst hvernig stefndi eigi að bera ábyrgð á kostnaði við leigugreiðslur fyrir árið 2019 áður en framkvæmdir voru stöðvaðar. Þá hafi stefnandi ekki gert grein fyrir því hvernig hann hafi orðið fyrir tjóni vegna reksturs tveggja fasteigna strax í desember 2019 þegar óumdeilt sé að fasteignin að [...] hafi verið hvergi nærri tilbúin til íbúðar. Þá verði ekki af gögnum ráðið hvort stefnandi hafi orðið fyrir auknum kostnaði frá 30. desember 2019 enda njóti ekki við upplýsinga um hvaða kostnað hann hefði haft af rekstri auk fjármagnskostnaðar af húsinu [...] fullbúnu. Umfang tjónsins sé því með öllu óljóst hvað þetta varði.

Stefnandi byggir einnig á að tjón hans liggi í sérfræðikostnaði vegna málsins, m.a. lögmannskostnaði. Ekki sé hins vegar gerð grein fyrir umfangi þess tjóns eða gögn lögð fram því til stuðnings. Að íslenskum rétti gildi sú meginregla að aðilar þurfi sjálfir að bera sérfræðikostnað sem þeir stofni til vegna samskipta við stjórnvöld auk þess sem því skilyrði þurfi að vera mætt að ákvörðun sé ólögmat og í veigamikilli andstöðu við lög til þess að aðili eigi rétt á að fá tjón sitt bætt. Ekkert sé fjallað um þetta í stefnu málsins.

Hvað varði meinta verðlækkun á húsinu sé málatilbúnaður stefnanda vanreifaður og þversagnakenndur auk þess sem engin gögn liggi fullyrðingunni til stuðnings. Þá liggi ekkert fyrir um að stefnandi hafi þegar lækkað hús sitt eins mikið og mögulegt sé án þess að skerða burðarþol þess. Í gögnum málsins liggi þegar fyrir uppdráttur Tækniþjónustu SÁ ehf. þar sem miðað sé við að hæð hússins sé í samræmi við skipulag en sami hönnuður hafi unnið burðarþolsteikningar fyrir húsið. Staðhæfingar um ætlað altjón vegna hússins, að það hafi lækkað að markaðsvirði eða að í framhaldinu þurfi að rífa það sem ónýtt séu engum gögnum studdar.

Stefndi byggir einnig á að stefnandi hafi ekki gætt að þeirri skyldu að takmarka tjón sitt auk þess sem eigin sök hans sé fyrir að fara. Hann hafi sjálfur valdið tjóni,

viðhaldið því og aukið með háttsemi sinni, en fyrir liggi að stefndi hafi upplýst stefnanda um að hæð þaks væri í ósamræmi við skipulag í október 2018 og beint þeim tilmælum til stefnanda að þakið yrði lagfært. Hefði stefnandi aðhafst þá strax til samræmis við fyrirheit aðalhönnuðar hússins hefði hann ekki orðið fyrir tjóni. Með því að halda framkvæmdum áfram og hafna því að sinna ítrekuðum tilmælum um úrbætur hafi stefnda verið nauðugur sá kostur að stöðva framkvæmdir og fella byggingarleyfið úr gildi.

Með hliðsjón af framangreindu sé ósannað að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni sem stefndi eigi að bera ábyrgð á. Hafi tjóni verið valdið sé það á eigin ábyrgð stefnanda og vegna eigin sakar hans. Loks sé því hafnað að stefndi hafi ekki leitast við að takmarka tjón stefnanda enda hafi hann ítrekað leiðbeint stefnanda um að framkvæmdin væri í ósamræmi við lög, skorað á hann að bæta úr og reynt að leita lausnar á málinu.

E.

Hvað varðar kröfu um miskabætur byggir stefndi á því að málavaxtalýsing stefnanda sé röng og ósönnuð. Stefnandi hafi ekki verið beittur afarkostum eða þvingunum. Þá hafi starfsmenn stefnda í engu gefið stefnanda tilefni til að ætla að hann gæti haldið framkvæmdum áfram. Skilyrðum um brot á lögum og saknæmi sé ekki mætt í málinu og geti háttsemi stefnda því ekki falið í sér brot gegn b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga. Stefndi og starfsmenn hans hafi enda hvorki í orði né verki gengið gegn hagsmunum stefnanda í andstöðu við lög. Verði eftir sem áður talið að stefnandi eigi rétt á miskabótum úr hendi stefnda sé fjárhæð kröfu stefnanda úr öllu hófi miðað við dómvenju.

Auk áðurgreindra lagaraka vísar stefndi til laga um mannvirki, skipulagslaga nr. 123/2010 og sveitastjórnarlaga nr. 138/2011. Þá vísar hann til almennra reglna skaðabótaréttar, m.a. um saknæmi, orsakatengsl og eigin sök og skyldu til takmörkunar tjóns. Um málskostnað vísar hann til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og um virðisaukaskatt af málflutningsþóknun til laga nr. 50/1998 um virðisaukaskatt.

IX.

Forsendur og niðurstaða

Ágreiningur máls þessa lýtur að ákvörðunum byggingarfulltrúa stefnda um stöðvun byggingarframkvæmda stefnanda á lóðinni [...] þann 30. desember 2019 annars vegar og niðurfellingu byggingarleyfis á lóðinni 11. apríl 2023 hins vegar. Með kröfugerð sinni krefst stefnandi þess að ákvarðanirnar verði felldar úr gildi auk þess sem

hann krefst þess að úrskurðir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 4. júní 2020 og 11. apríl 2023, þar sem kröfum stefnanda um ógildingu fyrrgreindra ákvarðana var hafnað, verði felldir úr gildi. Þá krefst hann þess að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda vegna tjóns sem hann kveðst hafa orðið fyrir vegna nefndra ákvarðana auk þess sem hann krefst miskabóta úr hendi stefnda vegna sömu atvika.

Ágreiningur málsins lýtur samkvæmt framangreindu að tveimur ákvörðunum byggingarfulltrúa stefnda sem báðum var skotið til úrskurðarnefnda umhverfis- og auðlindamála, sem hafnaði kröfu stefnanda um að ákvarðanirnar yrðu felldar úr gildi. Með vísan til dómaframkvæmdar Hæstaréttar eru ekki efni til að leysa efnislega úr kröfum stefnanda að því er varðar ákvarðanir byggingarfulltrúa stefnda sem lægra setts stjórnvalds sérstaklega enda eru téðar ákvarðanir orðnar hluti af úrskurðum úrskurðarnefndarinnar þar sem þær sættu endurskoðun, sbr. meðal annars dóma Hæstaréttar 23. febrúar 2012 í máli nr. 72/2011 og 6. desember 2012 í máli nr. 218/2012 og dóm Landsréttar 16. febrúar 2024 í máli nr. 674/2022. Samkvæmt því er óþarft að leysa úr kröfum stefnanda að því er varðar ákvarðanir stefnda sérstaklega og verður kröfum stefnanda þar að lútandi vísað frá dómi.

A.1

Stefnandi reisir kröfur sínar í málinu á því að hann hafi verið í góðri trú um að framkvæmdin samrýmdist gildandi deiliskipulagi enda hafi byggingarfulltrúi stefnda staðfest það við útgáfu byggingarleyfisins í upphafi. Það eitt og sér, að um var að ræða frávík frá gildandi deiliskipulagi, hafi ekki réttlætt stöðvun framkvæmda þar sem gilt byggingarleyfi hafi verið í gildi sem stefnandi hafi mátt haga framkvæmdum eftir. Byggir stefnandi á því að stefnda hafi borið að rannsaka atvik nánar, taka mið af væntingum stefnanda og veita honum andmælarétt, sbr. 10., 12. og 13. gr. stjórnslulaga við töku ákvörðunar um stöðvun framkvæmda.

Í 1. tölulið 1. mgr. 13. gr. laga um mannvirki er mælt fyrir um það skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis að mannvirki samrýmist skipulagsáætlunum. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laganna ber eigandi ábyrgð á því að við hönnun, byggingu og rekstur mannvirkis sé farið að kröfum laganna og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra. Skal hann og hafa virkt innra eftirlit með því að þeir sem hann ræður til að hanna, byggja og reka mannvirkið fari eftir ákvæðum laganna og reglugerða, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Ber hann jafnframt ábyrgð á að fram fari lögboðið eftirlit með byggingu mannvirkisins í samræmi við ákvæði laganna.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga nr. 160/2010 skal leyfisveitandi hafa eftirlit með því að hönnun mannvirkja sé í samræmi við efni laganna og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og að byggt sé í samræmi við hönnunargögn. Þer byggingarfulltrúa samkvæmt fyrirmælum 1. mgr. 56. gr. laganna að bregðast við því ef ekki er gengið frá húsi til samræmis við ákvæði laga eða ef notkun þess er í andstöðu við skipulag og leggja fyrir eiganda að bæta úr því sem áfátt er. Er sambærileg fyrirmæli að finna í 2. mgr. greinar 3.10.1 byggingarreglugerðar nr. 112/2012, en þar er mælt fyrir um að byggingarfulltrúi skuli grípa til viðeigandi úrræða samkvæmt ákvæðum laga um mannvirki eða reglugerðarinnar ef hann verður vart við að mannvirki sé byggt á annan hátt en leyfi stendur til eða notkun þess brýtur í bága við skipulagsskilmála.

Í X. kafla laga nr. 160/2010 er að finna ákvæði um þvingunarúrræði sem heimilt er að beita brjóti mannvirki eða framkvæmd þess í bága við skipulag. Þar segir m.a. í 1. mgr. 55. gr. að sé byggingarleyfis skyld framkvæmd samkvæmt 9. gr. hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni, ekki sótt um leyfi fyrir breyttri notkun mannvirkis, það byggt á annan hátt en leyfi stendur til eða mannvirkið brýtur í bága við skipulag geti byggingarfulltrúi stöðvað slíkar framkvæmdir eða notkun tafarlaust og fyrirskipað lokun mannvirkisins. Þá segir m.a. í 2. mgr. greinarinnar að sé framkvæmd hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni eða hún brjóti í bága við skipulag geti byggingarfulltrúi krafist þess að hið ólöglega mannvirki eða byggingarhluti sé fjarlæggt.

A.2

Eins og rakið var í kafla I. var umsókn stefnanda um byggingarleyfi árituð um samþykki byggingarfulltrúa 8. júní 2017 og var tilkynning um byggingaráform samþykkt 15. júní 2017. Byggingarleyfi var síðan gefið út 22. febrúar 2018 og aðaluppdrættir Maríu Líndal Jóhannsdóttur áritaðir um samþykki byggingarfulltrúa 24. maí 2018. Óumdeilt er að mistök urðu við meðferð málsins hjá byggingarfulltrúa stefnda, en samkvæmt deiliskipulagi fyrir svæðið og lóðarblaði var hæsti leyfilegi hæðarkóti húss 19,50. Brutu uppdrættirnir að því leyti gegn 1. mgr. 13. gr. laga nr. 160/2010 og bar byggingarfulltrúa, til samræmis við það sem rakið var í kafla A.2, að bregðast við þeirri stöðu.

Umrædd mistök munu hafa komið í ljós þegar framkvæmdir voru skammt á veg komnar, eða rúmum tveimur mánuðum áður en milliplata hússins var tekin út af byggingarfulltrúa 13. desember 2018. Hafði byggingarfulltrúi þá fengið ábendingu um að hæðarkóti hússins væri yfir hámarkshæð samkvæmt lóðarblaði. Eins og rakið var í

kafla I. sendi byggingarfulltrúi hönnuði hússins tölvubréf 8. október 2018, sem stefnandi fékk afrit af, þar sem óskað var skýringa á því hvers vegna hæsti hæðarkóti á uppdráttum væri hærri en hæðarmörk á lóðarblaði leyfðu. Umræddur hönnuður svaraði fyrirspurninni með tölvubréfi 11. október 2018, sem stefnandi fékk einnig afrit af, og greindi frá því að um mistök hefðu verið að ræða í teikningaferli. Gerðar yrðu ráðstafanir til þess að leiðrétta hæðarkóta hússins. Byggingarfulltrúi sendi tölvubréf að nýju 30. janúar 2019 og innti eftir leiðréttingum aðaluppdráttum. Þá vakti hann athygli á að ekki hefði verið unnt að skrá aðalhönnuð hússins í mannvirkjagátt Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og óskaði eftir staðfestingu á því að umrædd María væri löggiltur hönnuður. Því bréfi var ekki svarað.

Þar sem leiðréttir uppdrættir bárust ekki, þrátt fyrir loforð aðalhönnuðar, sendi byggingarfulltrúi annað tölvubréf 5. apríl 2019 og áréttaði beiðni um nýja aðaluppdrætti árituðum af löggiltum hönnuði. Kvaðst hann ella myndu stöðva byggingaframkvæmdir. Í málinu liggur ekki fyrir svarbréf stefnanda en óumdeilt er að Leifur Gunnar Leifsson, faðir stefnanda og byggingarstjóri hússins, átti í apríl 2019 fund með byggingarfulltrúa. Aðila greinir á um hvað fór fram á þeim fundi, en af hálfu stefnanda er byggt á því að byggingarfulltrúi hafi þar samþykkt að húsið yrði lækkað eins og hægt væri miðað við húsagerðina, þ.e. hús með einhliða þaki, og að stefnandi myndi skila inn „raunteikningum“ sem tækju mið af þeirri hæð sem byggingarstjóri gæti lækkað húsið um. Byggir stefnandi og á því að fyrirbyggjandi uppdrættir Teiknistofu SÁ ehf., sem samþykktar voru í aðdraganda þess að framkvæmdir voru stöðvaðar og miðuðu við leyfilega hæð samkvæmt lóðarblaði, hafi ekki verið að undirlagi stefnanda og verið sendir af Tækniþjónustu SÁ ehf. í umboðsleysi.

Fyrrgreindur Leifur Gunnar byggingarstjóri gaf skýrslu við aðalmeðferð málsins og staðfesti að hann hefði setið framangreindan fund í apríl 2019 með byggingarfulltrúa stefnda. Kvaðst hann á þeim tíma hafa verið að byrja á annarri hæð hússins. Vitnið lýsti atvikum svo að hann og byggingarfulltrúi hefðu sammælt um að vitnið lækkaði húsið eins mikið og hægt væri miðað við húsagerðina, þ.e. hús með einhliða þaki, og að Sigurður Ásgrímsson hjá Tækniþjónustu SÁ ehf. myndi gera nýja uppdrætti í samræmi við það. Vitnið kvaðst síðan hafa átt fund með Sigurði og Þórhalli hjá Tækniþjónustu SÁ ehf. þar sem gengið hefði verið út frá að gerðir yrðu nýir uppdrættir miðað við þá hæð sem vitnið kvaðst geta lækkað húsið um. Í óþökk hans hefðu Sigurður og Þórhallur hins

vegar skilað inn uppdráttum í samræmi við lóðarblað eftir að þeim barst fyrirspurn frá byggingarfulltrúa. Slíkt hafi aldrei verið ætlunin.

Stefnandi tók í sama streng í skýrslu sinni fyrir dómi og kvað uppdrætti Tækniþjónustu SÁ ehf., sem sendir voru byggingarfulltrúa 20. desember 2019, ekki hafa verið í samræmi við óskir stefnanda og föður hans. Inntur eftir því hvort það hefði verið hans skilningur eftir fund byggingarstjórans og byggingarfulltrúa í apríl 2019 að hægt væri að halda áfram framkvæmdum án þess að hæðin yrði leiðrétt gat stefnandi hins vegar ekki svarað því og benti á að það yrði byggingarstjóri að gera.

Stefndi hafnar því á hinn bóginn að byggingarfulltrúi hafi gefið stefnanda loford um að einungis 50 cm lækkun þakhæðar hússins yrði samþykkt. Kveður stefndi að stefnandi hafi þvert á móti lofað byggingarfulltrúa að skila inn nýjum uppdráttum fyrir húsið þar sem þakið yrði lækkað til samræmis við deiliskipulag og lóðarblað. Aðilar hafi alltaf gengið út frá því að laga yrði húsið að réttri hæð.

Sveinn Björnsson, byggingarfulltrúi stefnda, gaf skýrslu fyrir dómi og staðfesti framangreindan skilning stefnda. Hann hafnaði því að hafa samþykkt að hæð þaksins færi yfir hámarkshæð og kvað aðila hafa rætt það á fundi sínum í apríl 2019 að Tækniþjónusta SÁ ehf. yrði fengin til að skila nýjum teikningum þar sem miðað yrði við hæð samkvæmt lóðarblaði. Vitnið kvað ekkert hæft í því að hann hefði sjálfur óskað eftir teikningum enda væri það ekki hlutverk byggingarfulltrúa. Hann hefði hins vegar ýtt á eftir málinu þegar nýir uppdrættir höfðu ekki borist.

Á sömu lund báru Sigurður Ásgrímsson byggingartæknifræðingur og Þórhallur Garðarsson byggingafræðingur hjá Tækniþjónustu SÁ ehf., en báðir lýstu því fyrir dómi að stefnandi og byggingarstjóri hefðu komið til fundar á stofuna og óskað eftir nýjum uppdráttum í samræmi við hámarkshæð samkvæmt lóðarblaði. Kvað Þórhallur Garðarsson uppdrættina, sem skilað var til stefnda í desember 2019, hafa verið gerða samkvæmt fyrirmælum stefnanda og föður hans. Aðspurður um það hvort byggingarfulltrúi hefði haft aðkomu að málinu svaraði hann neitandi. Hann kvað stefnanda hins vegar hafa gert athugasemdir við uppdrættina og vitnið þá gert nýja miðað við raunhæð hússins samkvæmt óskum stefnanda. Undir framangreint tók vitnið Sigurður Ásgrímsson, en hann kvað uppdrættina sem skilað var inn í desember 2019 hafa verið í samráði við stefnanda og föður hans og samkvæmt lóðarblaði.

A.3

Sem fyrr segir áritaði byggingarfulltrúi stefnda nýja uppdrætti 23. desember 2019 þar sem hæðarkóti var í samræmi við hámarkshæð samkvæmt lóðarblaði. Í málinu nýtur ekki við skriflegra gagna um það sem fram fór í aðdraganda þess að nýir uppdrættir voru unnir en fyrir liggur hins vegar að byggingarfulltrúi stefnda sendi Sigurði Ásgrímssyni hjá Tækniþjónustu SÁ ehf. tölvubréf 10. september 2019 og spurði fréttu af málinu þegar fyrir lá að stefnandi hafði ekki, þrátt fyrir óskir byggingarfulltrúa og loforð aðalhönnuðar, skilað inn nýjum uppdráttum. Kvaðst Sigurður þá myndu ýta á eftir stefnanda að klára málið. Byggingarfulltrúi ítrekaði síðan erindið 19. nóvember 2019 og fékk þá svohljóðandi svar frá Sigurði samdægurs: „Búinn að ná í Leif og set þetta á fullt. Hann hélt að húsið gæti verið 10 cm yfir hæð?“. Byggingarfulltrúi svaraði sama dag á þá leið að „[þ]að ætti að vera innan skekkjumarka.“

Ráðið verður af framburðum fyrir dómi að fyrrgreindur Leifur Gunnar, byggingarstjóri, hafi fundað með fyrrgreindum Sigurði og Þórhalli hjá Tækniþjónustu SÁ ehf. í kjölfarið. Þá liggur fyrir að leiðréttir aðaluppdrættir bárust 20. desember 2019 með hæðarkóta 19,5 í samræmi við lóðarblað. Áritaði byggingarfulltrúi uppdrættina um samþykki sitt sem fyrr segir 23. desember 2019.

A.4

Eins og rakið var í kafla I. óskaði byggingarfulltrúi eftir hæðarsetningu í desember 2019 og kom þá í ljós að hæsti punktur þaks væri 88 cm yfir heimilli hámarkshæð gildandi skipulags. Tók byggingarfulltrúinn því ákvörðun 30. desember 2019 um að stöðva framkvæmdina með vísan til þess að hæð byggingarinnar væri ekki í samræmi við hæðarkóta á gildandi lóðarblaði.

Með vísan til þess sem rakið er í kafla A.1 er að mati dómsins ósannað að byggingarfulltrúi stefnda hafi samþykkt á fundi sínum með byggingarstjóra í apríl 2019 að þak hússins yrði lækkað einungis um 50 cm, eða eins og hann teldi sig geta miðað við viðkomandi húsagerð, og að til hafi staðið að samþykkja uppdrætti sem miðuðu við frávík frá deiliskipulagi. Umrædd málsástæða stefnanda færi ekki stoð í framburðum starfsmanna Tækniþjónustu SÁ ehf. sem raktir voru í kafla A.3 að framan eða framburði byggingarfulltrúa stefnda. Framangreind niðurstaða fær einnig stoð í tölvubréfi Sigurðar Ásgrímssonar til byggingarfulltrúa 19. nóvember 2019, í kjölfar samtals Sigurðar við Leif Gunnar byggingarstjóra rétt áður, en þar lýsti hann þeirri ályktun Leifs Gunnars að húsið mætti vera 10 cm yfir hámarkshæð. Er það ekki til þess fallið að renna stoðum

undir þá málsástæðu stefnanda að hann og faðir hans, sem jafnframt var byggingarstjóri, hafi gengið út frá því að nýir uppdrættir mættu víkja frá skipulagi fyrir svæðið.

Hvað sem líður ágreiningi um það hver aðkoma stefnanda sjálfs var að gerð þeirra uppdráttu sem byggingarfulltrúi áritaði um samþykki sitt 23. desember 2019 liggur fyrir að hæð hússins samkvæmt upphaflegu byggingarleyfi var ekki í samræmi við gildandi deiliskipulag og lóðarblað. Hefur því ekki verið mótmælt af stefnanda og virðist raunar þvert á móti haldið fram af hans hálfu, miðað við fyrrgreindan framburð hans, að aldrei hafi staðið til að lækka húsið til samræmis við skipulag á svæðinu. Þá er ekkert fram komið í málinu sem styður þá málsástæðu stefnanda að byggingarfulltrúi hafi samþykkt að skilað yrði inn uppdráttum miðað við raunhæð hússins á þeim tíma.

Stefnandi var meðvitaður um að útgefið byggingarleyfi samrýmdist ekki lögum nr. 160/2010 og gafst honum ítrekað færi á að koma að sjónarmiðum sínum eða úrbótum, sbr. bréf byggingarfulltrúa til fyrrgreinds hönnuðar 8. október 2018, sem stefnandi fékk afrit af, ítrekunarbréf byggingarfulltrúans 30. janúar 2019 og 5. apríl 2019 og fyrrgreindan fund Leifs Gunnars byggingarstjóra og byggingarfulltrúa í apríl 2019.

Í þessu sambandi verður einnig að líta til þess við úrlausn málsins að hönnuður hússins mun strax þann 11. október 2018 hafa lýst yfir að mistök hafi átt sér stað og gefið fyrirheit um að hæðarkóti yrði leiðréttur í tölvubréfi sem stefnandi fékk afrit af. Engir uppdrættir höfðu hins vegar borist rúmu hálfu ári síðar, eða í apríl 2019, er byggingarstjóri fundaði með byggingarfulltrúa vegna málsins. Á þeim fundi var ákveðið að Sigurður Ásgrímsson hjá Tækniþjónustu SÁ ehf. yrði fenginn í að gera nýja uppdrætti, eins og stefnandi staðfesti sjálfur fyrir dómi, en engir uppdrættir bárust byggingarfulltrúa. Byggingarfulltrúi stefnda setti sig því í samband við Sigurð Ásgrímsson með tölvubréfi 10. september 2019 og lýsti Sigurður því, eftir að hafa rætt við Leif byggingarstjóra, að málið yrði þá sett „á fullt“. Byggingarfulltrúinn ítrekaði síðan erindið þremur mánuðum síðar, eða 10. desember 2019, þegar enn hafði ekkert borist frá stefnanda. Þá mun Sigurður hafa lýst því að byggingarstjórinn hefði „ekki látið sjá sig“ og kvaðst myndu kalla hann á sinn fund. Fyrir liggur að leiðréttir aðaluppdrættir voru síðan sendir byggingarfulltrúa 20. desember 2019 eða um 14 mánuðum eftir að byggingarfulltrúi hafði vakið athygli stefnanda á annmarkanum, þótt á því sé byggt sem fyrr segir af hálfu stefnanda að hann hafi ekki komið að þeirri leiðréttingu.

Í ljósi framangreinds, og þar sem stefnandi hafði ekki brugðist við ítrekuðum óskum um úrbætur, var byggingarfulltrúa stefnda heimilt samkvæmt 1. mgr. 55. gr. laga

nr. 160/2010 að stöðva framkvæmdina á grundvelli þess að hæð hússins var umfram hámarkshæð samkvæmt samþykktu deiliskipulagi og gildandi lóðarblaði. Var ákvörðunin málefnaleg í ljósi allra atvika auk þess sem meðalhófs var gætt við töku ákvörðunarinnar enda hefðu vægari úrræði ekki náð markmiðum umræddra laga. Í því sambandi skiptir máli að lögunum er meðal annars ætlað að tryggja réttindi annarra en leyfishafa en af því leiðir að frávik frá lögum og deiliskipulagi hefur áhrif fyrir fleiri en þann sem stendur að byggingarframkvæmdum. Af sömu ástæðum og áður greinir, og eðlis umrædds fráviks frá gildandi skipulagi á svæðinu, verður auk þess ekki séð að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga á þeim forsendum að stefndi hafi ekki rannsakað nægilega hvort frávik teldist verulegt eða hvort stefnandi hafi haft réttmætar væntingar til gildis leyfis síns svo sem byggt er á af hálfu stefnanda. Loks getur stefnandi ekki talist hafa verið í góðri trú um lögmæti byggingarleyfisins eða haft réttmætar væntingar til þess að halda framkvæmdum áfram í ósamræmi við gildandi deiliskipulag og lóðarblað. Vísast í því sambandi til þess að stefnandi bar sjálfur ábyrgð á framkvæmdinni og því að hún væri í samræmi við deiliskipulag fyrir svæðið og lóðarblað, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. nr. 160/2010. Mátti stefnandi og þeir sem komu að framkvæmdinni á hans vegum þannig vita, er gengið var frá umsókn um byggingarleyfi og byggingaráformum, að hæðarkóti var 20,82 þar sem hámarkið var 19,5 samkvæmt lóðarblaði. Í öllu falli varð stefnandi meðvitaður um annmarkann, hafi hann á annað borð verið stefnanda á huldu, er byggingarfulltrúi stefnda sendi aðalhönnuði fyrrgreint tölvubréf 8. október 2018 sem stefnandi fékk afrit af.

Með vísan til þess sem rakið var í kafla A.2 er einnig haldlaus sú málsástæða stefnanda að byggingin hafi í reynd verið í samræmi við gildandi byggingarleyfi þar sem hinir nýju uppdrættir, sem skilað var inn 20. desember 2019, hafi verið gerðir í óþökk stefnanda. Framkvæmdin braut gegn gildandi deiliskipulagi hvað sem leið afstöðu stefnanda til uppdráttar Tækniþjónustu SÁ ehf. eða hugmyndum hans um að honum væri heimilt að byggja aflu uppdráttar sem miðuðu við raunhæð hússins. Er og ljóst af bréfi byggingarfulltrúa stefnda, þar sem ákvörðunin var tilkynnt, að niðurstaðan byggði á því að framkvæmdin braut í bága við skipulag og lóðarblað en ekki hina umdeildu uppdrætti sérstaklega. Þá liggur ekkert fyrir um það að mati dómsins að stefnandi hafi ekki fengið sömu málsmeðferð og aðrir fasteignaeigendur á sama svæði. Þótt frávik frá skipulagi kunni að finnast á sama skipulagssvæði liggur ekkert fyrir um hvort þau séu eins veruleg

og í máli þessu auk þess sem engra gagna nýtur við um afgreiðslu þeirra mála eða að sambærilegar beiðnir um byggingarframkvæmdir hafi fengið sömu afgreiðslu.

Samkvæmt framangreindu er ekki fallist á að brotið hafi verið gegn fyrrgreindum reglum stjórnsluréttar við ákvörðun um stöðvun framkvæmda á lóð stefnanda. Þá er það mat dómsins að engir þeir annmarkar hafi verið á úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem leiða eigi til ógildingar úrskurðarins. Liggur enda ekkert fyrir um að rannsókn nefndarinnar hafi verið ábótavant auk þess sem ekki verður á það fallist með stefnanda að skort hafi á rökstuðning fyrir niðurstöðu nefndarinnar. Gögn málsins lágu fyrir nefndinni, stefnanda gafst kostur á að koma að sjónarmiðum sínum við meðferð málsins og voru atvik málsins að mati dómsins upplýst. Byggingarleyfið braut gegn gildandi skipulagi og lóðarblaði og voru annmarkarnir samkvæmt framangreindu þess eðlis að byggingarfulltrúa var heimilt með stoð í 1. mgr. 55. gr. laga nr. 160/2010 að stöðva framkvæmdir. Þá getur það að mati dómsins ekki breytt framangreindri niðurstöðu að ekki hafi legið fyrir nefndinni hvort meðferð máls til niðurfellingar á byggingarleyfi væri hafin en slíkt var ekki forsenda þess að ákvörðun væri tekin um stöðvun framkvæmda eða að málið teldist upplýst að því er stöðvun framkvæmda snerti. Verður kröfu um ógildingu nefnds úrskurðar, sem staðfesti ákvörðun stefnda um stöðvun framkvæmda, því hafnað.

B.

Í málinu er einnig til úrlausnar úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 27. nóvember 2023 þar sem hafnað var kröfu stefnanda um að ákvörðun um niðurfellingu byggingarleyfis hans frá 11. apríl 2023 yrði ógilt.

Sem fyrr segir var stefnanda tilkynnt með bréfi byggingarfulltrúa 11. apríl 2023 að tekin hefði verið ákvörðun um að fella niður byggingarleyfið. Sagði í bréfinu að grundvöllur ákvörðunarinnar væri þrjúþættur; í fyrsta lagi væri ekki skráður löggiltur aðalhönnuður á verkið, í öðru lagi hefði húsið ekki verið byggt samkvæmt samþykktum uppdráttum og í þriðja lagi færi húsið yfir hámarkshæð samkvæmt samþykktu deiliskipulagi og hámarks hæðarkóta samkvæmt gildandi lóðarblaði.

B.1

Samkvæmt 4. mgr. 14. gr. laga nr. 140/2010 getur leyfisveitandi að undangenginni aðvörun fellt byggingarleyfi úr gildi ef eigandi mannvirkisins eða aðrir þeir sem bera ábyrgð á byggingarframkvæmdum samkvæmt lögnum sinna ekki fyrirmælum eftirlitsaðila við byggingareftirlit eða gerast sekir um alvarleg eða ítrekuð

brot gegn lögnum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim. Þá getur stjórnvald samkvæmt 1. mgr. 25. gr. stjórnssýslulaga afturkallað ákvörðun sína sem tilkynnt hefur verið aðila máls þegar það er ekki til tjóns fyrir aðila eða ákvörðun er ógildanleg.

Eins og rakið var í kafla A.2 fóru aðaluppdrættir á lóð stefnanda, eins og þeim var upphaflega skilað inn við umsókn um byggingarleyfi, gegn gildandi deiliskipulagi fyrir svæðið og lóðarblaði þar sem hæsti hæðarkóti var 20,82 þar sem leyfilegur hámarkskóti var 19,5. Þá brutu uppdrættirnir gegn 1. mgr. 25. gr. laga nr. 160/2010 þar sem María Línadal Jóhannsdóttir, aðalhönnuður hússins, var ekki með löggildingu til þess að gera aðal- og séruppdrætti.

Hér að ofan hafa verið rakin samskipti í aðdraganda töku ákvörðunar byggingarfulltrúa stefnda um stöðvun byggingarframkvæmda og vísast um þau til þess sem þar kemur fram. Þá er vísað til kafla A.4 um það að byggingarfulltrúa var heimilt samkvæmt 1. mgr. 55. gr. laga nr. 160/2010 að stöðva framkvæmdina þar sem hæð hússins var umfram hámarkshæð samkvæmt gildandi lóðarblaði og hönnuður hússins hafði ekki hlotið löggildingu sem slíkur.

Ekki er deilt um það í málinu að húsið var, við töku ákvörðunar um niðurfellingu byggingarleyfis, í sama ástandi og þegar framkvæmdir voru stöðvaðar að öðru leyti en því að byggingarstjóri kveðst hafa komið fyrir pappa á þaki og lokað fyrir glugga til þess að verja húsið veðri og vindum. Leiðir af því að framkvæmdin var þann 11. apríl 2023 í ósamræmi við ákvæði laga nr. 160/2010. Þá liggur fyrir að stefnandi hafði afturkallað uppdrætti sem sendir voru af Tækniþjónustu SÁ ehf. 20. desember 2019 og hafði nýjum uppdráttum, sem miðuðu við raunhæð hússins, verið hafnað þar þeir samrýmdust ekki gildandi lóðarblaði. Lágu samkvæmt því ekki fyrir samþykktir aðaluppdrættir áritaðir af löggiltum hönnuði og ljóst að framkvæmdin braut gegn 13. gr. laga nr. 160/2010.

Við mat á því hvort byggingarfulltrúa hafi verið rétt að fella byggingarleyfi stefnanda úr gildi verður að líta til þess sem áður er rakið um ítrekuð tölvubréf byggingarfulltrúa til stefnanda í aðdraganda þess að framkvæmdir voru stöðvaðar, svo og eftirfarandi samskipta eftir stöðvun framkvæmda þar sem aðilar ræddu lausnir á viðkomandi vandamáli. Fyrir liggur að stefnandi skilaði aldrei inn nýjum aðaluppdráttum í málinu að frátöldum þeim sem hann sendi 26. október 2020 og stefndi hafnaði með vísan til þess að uppdrættirnir væri í ósamræmi við lóðarblað og gildandi skipulag. Verður málatilbúnaður stefnanda, og framburður bæði hans og föður hans fyrir dómi, raunar ekki skilinn öðruvísi en svo að aldrei hafi staðið til að skila inn uppdráttum sem

samrýmdust leyfilegum hæðarkóta samkvæmt lóðarblaði fyrir lóðina. Í skýrslu bæði stefnanda og föður hans, sem jafnframt var byggingarstjóri, kom þannig skýrlega fram að fyrir þeim hafi allan tímann vakað að fá að byggja í samræmi við hið upphaflega byggingarleyfi. Framburður vitnanna Kjartans Más Kjartanssonar, bæjarstjóra stefnda, Unnars Steins Bjarndal bæjarlögmanns og Halldóru Fríðu Þorvaldsdóttur, bæjarfulltrúa, styður einnig framangreint, en öll lýstu vitnin því að stefnandi hefði viljað klára framkvæmdina eins og hún var og að illa hefði gengið að fá hann til þess að semja um annað. Þá liggur fyrir að stefnandi gerði aldrei reka að því að koma framkvæmdinni í það horf að hún samrýmdist skipulagi á svæðinu.

Þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir um úrbætur sinnti stefnandi samkvæmt framangreindu ekki fyrirmælum byggingarfulltrúa. Byggingarfulltrúa var því heimilt að fella byggingarleyfið úr gildi, sbr. 4. mgr. 14. gr. laga nr. 160/2010. Málið var nægilega upplýst með hliðsjón af atvikum og undirliggjandi hagsmunum stefnanda annars vegar og nágretta hins vegar, og stefnanda hafði gefist ítrekað færi á að koma að andmælum sínum, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga. Þá var ákvörðunin málefnaleg í ljósi atvika og í samræmi við meðalhóf, enda voru aðrar leiðir reyndar án árangurs og án þess að stefnandi fengist til að haga framkvæmdum þannig að samrýmdist skipulagi. Með vísan til umfjöllunar í kafla A.2 er og hafnað að stefnandi geti talist hafa verið í góðri trú eða að hann hafi mátt hafa réttmætar væntingar til þess að gilt framkvæmdaleyfi væri í gildi, enda var stefnandi meðvitaður um annmarkann frá árinu 2018. Af gögnum málsins er og ljóst að stefnda var, ásamt byggingarstjóra hússins, leiðbeint um eðli viðkomandi annmarka og með hverjum hætti bæta yrði úr þannig að samrýmdist ákvæðum laga nr. 160/2010.

Með vísan til þess sem rakið var í kafla A.4 er einnig hafnað að áhrif hafi við úrlausn málsins þær fullyrðingar stefnanda að uppdráttum hafi verið skilað inn í óþökk stefnanda og að hann hafi því í reynd verið að byggja í samræmi við útgefið byggingarleyfi. Í fyrsta lagi er það mat dómsins að stefndi hafi með réttu mátt líta svo á, þegar byggingarfulltrúi tók við uppdráttum 20. desember 2019, að þeir stöfuðu frá stefnanda, sem hafði fundað með Tækniþjónustu SÁ ehf. ásamt föður sínum. Mátti byggingarstjóri þannig líta svo á að framkvæmdin bryti gegn samþykktum uppdráttum sem stefnandi hefði lagt fram. Í öðru lagi er á það bent að jafnvel þótt byggingarfulltrúi hefði mátt ganga út frá því að umræddir uppdrættir væru ekki gildir af þeim ástæðum

sem stefnandi teflir fram fól framkvæmdin eins og hún var allt að einu í sér frávík frá gildandi skipulagi og lögum nr. 160/2010.

B.2

Af hálfu stefnanda er einnig byggt á því að ákvörðun um niðurfellingu byggingarleyfis hafi farið gegn meginreglunni um bann við misbeitingu valds við val á leiðum til úrlausnar máls. Hann hafi verið þvingaður til þess að ganga að skilyrðum um að hann bæri mögulega til helminga bótakröfur nágranna auk þess sem hann þyrfti að lýsa yfir að hann félli frá kröfum á hendur stefnda. Þar sem stefnandi hafi ekki gengið að þessu hafi stefndi ekki viljað halda viðræðum áfram.

Eins og ráðið verður af málavaxtalýsingu að framan átti stefnandi í töluverðum samskiptum við fulltrúa stefnda, m.a. í tölvubréfum og á fundum. Stefnanda var ítrekað gert ljóst að hann þyrfti að færa framkvæmdina til þess horfs að samrýmdist gildandi skipulagi fyrir svæðið en fulltrúar stefnda leituðu engu að síður leiða til þess að koma til móts við stefnanda, m.a. með því að skoða þá leið að heimila frávík frá skipulagi gegn greiðslu bóta til nágranna, að þaki hússins yrði breytt í flatt þak o.fl. Af gögnum málsins og framburðum fyrir dómi verður hins vegar ráðið að viðræður hafi ekki skilað árangri vegna afstöðu stefnanda sem fékkst ekki til þess að lækka húsið. Lýsti stefnandi því raunar sjálfur svo fyrir dómi, eins og rakið var í kafla kafla A.2 hér að framan, að hann hafi viljað klára framkvæmdina eins og hún var. Engra gagna nýtur við um meintan þrýsting fulltrúa stefnda og verða samskipti aðila, eins og þau birtast í gögnum málsins, ekki skilin svo að þvingunum hafi verið beint að stefnanda. Þá verður tölvubréf bæjarlögmanns til stefnanda 12. janúar 2023 ekki skilið á þá leið sem stefnandi byggir á, eða þannig að honum hafi verið gefnir afarkostir. Komu þar enda fram skýrir fyrirvarar um að um væri að ræða hugleiðingar bæjarlögmanns í málinu en ekki bæjaryfirvalda auk þess sem skýrlega varð ráðið af tölvubréfinu að um var að ræða hugmyndir til skoðunar en ekki kröfur eða fyrirmæli á hendur stefnanda. Loks er hafnað þeim máltilbúnaði stefnanda að hann hafi verið beittur óréttmætum þrýstingi í tölvubréfi bæjarstjóra stefnda 9. desember 2022, enda stóð þar einungis að sýn stefnda væri sú að aðilar byrjuðu á að gera með sér samkomulag og að stöðvun yrði síðan aflétt.

Ekki verður heldur á það fallist með stefnanda að brotið hafi verið gegn málshraðareglu stjórnsluréttar eða að of langur tími hafi liðið frá stöðvun framkvæmda til niðurfellingar byggingarleyfis. Þrátt fyrir að rúm þrjú ár hafi liðið frá stöðvun framkvæmda til ákvörðunar um að fella niður byggingarleyfið er ljóst að tíminn sem leið

helgaðist af þeirri afstöðu stefnda að reyna, til samræmis við meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar, að koma til móts við stefnanda og ná sáttum í málinu. Þá verður ekki fram hjá því litið að stefnandi beindi nokkrum erindum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, umboðsmanns Alþingis og bæjarstjórnar stefnda á umræddum tíma, en stefnda var rétt, með hliðsjón af því, viðvarandi viðræðum aðila og meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar, að halda að sér höndum með ákvörðun um niðurfellingu byggingarleyfis.

Stefnandi var meðvitaður um annmarkann sem leiddi til niðurfellingar leyfisins allan framangreindan tíma og mátti honum vera ljóst að til greina kæmi að fella niður leyfið, eins og honum var svo tilkynnt um að stæði til með bréfi byggingarfulltrúa 3. mars 2023. Að því marki sem stefnandi kostaði meiru til með frekari framkvæmdum við húsið var það á hans ábyrgð að gera það meðan málið hafði ekki verið til lykta leitt. Loks getur stefndi ekki byggt rétt á því að um mistök byggingarfulltrúa eða andvaraleysi í öndverðu hafi verið um að ræða, enda var stefnanda strax tilkynnt um viðkomandi yfirsjón og gat hann ekki öðlast rétt samkvæmt byggingarleyfi sem fór í bága við lög nr. 160/2010 og deiliskipulag. Mistök í afgreiðslu byggingarfulltrúa gátu engu breytt þar um. Er og hafnað þeirri málsástæðu stefnanda að um smávægilegt frávik hafi verið að ræða og að máli skipti að stefndi hafi ekki borið því við að framkvæmdin gæti stofnað lífi og heilsu manna eða umhverfis í hættu, enda var slíkt ekki skilyrði þess að framkvæmdir yrðu stöðvaðar eða byggingarleyfi fellt niður.

Samkvæmt öllu framangreindu er hafnað málsástæðum stefnanda er lúta að því að annmarkar hafi verið á töku ákvörðunar um niðurfellingu byggingarleyfis. Þá er því hafnað að annmarki hafi verið á úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 11. apríl 2023 þar sem nefndin hafi ekki tekið til skoðunar aðdraganda afturköllunar byggingarleyfisins með hliðsjón af afarkostum sem stefnanda voru settir. Í ljósi þess sem áður greinir verður enda ekki fallist á að atvik hafi verið með þeim hætti sem stefnandi ber um hvað meinta afarkosti varðar auk þess sem ekki verður annað ráðið af nefndum úrskurði en að tekið hafi verið mið af viðræðum aðila í aðdraganda niðurfellingar byggingarleyfisins. Þá verður ekki annað ráðið af úrskurðinum en að baki honum hafi legið fullnægjandi rannsókn á atvikum, stefnanda hafi gefist kostur á að koma að athugasemdum sínum og að nefndin hafi rökstutt niðurstöðu sína með fullnægjandi hætti. Með vísan til framangreinds, svo og þeirra atriða sem rakin voru í köflum A.1-A.5 verður því hafnað kröfu stefnanda um ógildingu úrskurðarins.

C.

Með hliðsjón af framangreindum úrslitum er hafnað málsástæðum stefnanda er lúta að því að ákvarðanir um stöðvun framkvæmda og niðurfellingu byggingarleyfis hafi falið í sér ólögmeta og saknæma háttsemi sem stefndi beri skaðabótaábyrgð á. Er kröfu um viðurkenningu á skaðabótaskyldu og kröfu um miskabætur samkvæmt því hafnað.

Samkvæmt öllu framangreindu er vísað frá dómi kröfum stefnanda um að ógiltar verði ákvarðanir stefnda 30. desember 2019 og 11. apríl 2023. Stefndi er sýkn af öðrum kröfum stefnanda. Rétt þykir eftir atvikum að málskostnaður milli aðila falli niður.

Halldóra Þorsteinsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan að gætri 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Dómsorð:

Kröfum stefnanda, Sverris Arnars Leifssonar, um að ógiltar verði ákvarðanir stefnda, Reykjanesbæjar, 30. desember 2019 og 11. apríl 2023, er vísað frá dómi.

Stefndi er sýkn af öðrum kröfum stefnanda.

Málskostnaður milli aðila fellur niður.

Halldóra Þorsteinsdóttir