

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 3. nóvember 2010 í máli nr. E-6468/2009:

Puppenspiel Ísland ehf.

(Daniel Isebarn Ágústsson hdl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Óskar Thorarensen hrl.)

Mál þetta, sem höfðað var 22.maí 2009, var dómtekið 6. október sl.

Stefnandi er Puppenspiel Ísland ehf., Bergþórugötu 57, Reykjavík.

Stefndi er íslenska ríkið.

Dómkröfur stefnanda eru að viðurkenndur verði réttur stefnanda til skaðabóta úr hendi stefnda vegna kostnaðar stefnanda, við undirbúning umsóknar um styrk úr Kvikmyndasjóði og málsmeðferð hjá Kvikmyndamiðstöð Íslands, menntamála ráðuneytinu og umboðsmanni Alþingis, sem stefnandi hefði ekki orðið fyrir ef ekki hefði komið til ólögmæt málsmeðferð og í kjölfarið ólögmætar ákvarðanir Kvikmyndamiðstöðvar Íslands, dags. 29. desember 2004, og menntamála ráðuneytisins, 7. október 2005. Stefnandi krefst auk þess málskostnaðar.

Endanlegar dómkröfur stefnda eru að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað.

I

Stefnandi Puppenspiel Ísland ehf., sem kveðst sérhæfa sig í framleiðslu og gerð kvikmynda, er stofnaður af Jóni Fjörni Thoroddsen og Jóni Gnarr. Stefnandi framleiddi m.a. kvikmyndina „Íslenski draumurinn“, sem stefnandi kveður hafa gengið vel og fengið mikla aðsókn og lof gagnrýnenda.

Stefndi kveður stefnanda hins vegar ekki geta talist fyrirtæki eða aðila sem hefur kvikmyndagerð að aðalstarfi, sbr. 5. mgr. 8. gr. reglugerðar um kvikmyndasjóð nr. 229/2003 ásamt síðari breytingum.

Stefnandi kveðst á árinu 2001 hafa hafið vinnu við íslenska kvikmynd með sambærilegu sniði og „Íslenski draumurinn“ og hafa sótt um styrk árið 2001 og verið nálægt því að fá úthlutun hjá forvera Kvikmyndamiðstöðvar Íslands.

Stefndi telur stefnanda hins vegar ekki geta staðhæft að hann hafi verið nálægt því að hljóta styrk því árið 2001 hafi einungis verið veitt jákvæð eða neikvæð svör, án rökstuðnings.

Stefnandi kveður á árunum 2001 til 2003 hafa farið fram mikla vinnu við myndina, m.a. handrit hennar, og árið 2003 hafi Kvikmyndasjóði verið send styrkumsókn. Þá hafi nýlega tekið gildi kvikmyndalög nr. 137/2001 og reglugerð nr. 229/2003, um Kvikmyndasjóð.

Stefnandi kveður umsóknina að meginstefnu hafa byggt á nýju ákvæði 3. tölul. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003, þar sem segir að forstöðumaður Kvikmyndamiðstöðvar geti veitt framleiðslustyrk án umsagnar kvikmyndaráðgjafa ef annaðhvort leikstjóri eða framleiðandi hefur fullgert eina leikna kvikmynd áður, og fjármögnun er lokið að öðru leyti en sem nemur framlagi Kvikmyndasjóðs, sem þó skal ekki nema hærri fjárhæð en 40% af heildarframleiðslukostnaði.

Þar sem Jón Fjörnir Thoroddsen, framleiðandi myndarinnar, hafði áður framleitt kvikmyndina „Íslenski draumurinn“ og þar sem lokið hafði verið við 60% af fjármögnun myndarinnar taldi stefnandi víst að hann hlyti umræddan styrk, enda segi í ákvæði reglugerðarinnar að framleiðslustyrkir samkvæmt 3. tölul. 8. gr. gangi fyrir öðrum styrkveitingum.

Stefnandi kveður umsögn kvikmyndaráðgjafa um myndina hafa verið jákvæða, þótt annar ráðgjafinn hafi talið þörf á meiri handritsvinnu. Hinn ráðgjafinn, Valdís Óskarsdóttir, hafi hins vegar engar athugasemdir gert við handrit í umfjöllun sinni. Ráðgjafinn hafi þó haft efasemdir um leikstjóra myndarinnar.

Hinn 11. júní 2003 barst stefnanda fyrirspurn frá Kvikmyndasjóði um kostnaðar áætlun myndarinnar og var henni svarað stuttu síðar. Á fundi með forráðamönnum Kvikmyndasjóðs tjáði stefnandi þeim að reyndur aðili yrði fenginn til aðstoðar leikstjóra myndarinnar í því skyni að koma til móts við framangreindar athugasemdir ráðgjafans.

Stefnandi kveður að þrátt fyrir að öll skilyrði 3. tölul. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 væru uppfyllt og að ráðgjafi Kvikmyndamiðstöðvar hefði auk þess samþykkt handrit myndarinnar, sem þó sé ekki skilyrði samkvæmt ákvæðinu, hafi stefnanda verið hafnað um styrk „að svo stöddu“ með tölvupósti, dags. 10. júlí 2003.

Stefnandi kveður forsvarsmann sinn hafa óskað eftir fundi með forstöðumanni Kvikmyndamiðstöðvar, þar sem hann taldi freklega gengið framhjá verkefni stefnanda við styrkveitinguna. Stefnandi kveður forstöðumanninn hafa á fundinum beðist afsökunar á þessum mistökum og sagt skýringuna vera þá að nýtt fólk væri að taka við stjórn Kvikmyndasjóðsins.

Stefndi kveður engin mistök hafa verið gerð og mótmælir því að forstöðumaður sjóðsins hafi beðist afsökunar.

Stefnandi kveður að þar sem höfnun Kvikmyndasjóðs var tímabundin og þar sem Kvikmyndasjóður virðist ekki hafa auglýst eftir styrkumsóknum seinni hluta ársins 2003, sem þó er skylt skv. 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 229/2003, hafi stefnandi litið svo á að umsókn hans væri enn í fullu gildi. Umsóknin kæmi því til skoðunar við næstu úthlutun úr Kvikmyndasjóði og við endurúthlutun styrkja sem ekki voru greiddir styrkþegum síðari hluta ársins 2003.

Stefndi mótmælir því að höfnunin hafi verið tímabundin. Með nýjum lögum um KMÍ og reglugerð um Kvikmyndasjóð, fyrri hluta árs 2003, hafi verið opnað fyrir umsóknir allt árið en ekki einn dag eins og fyrr var. Skilningur stefnanda sé í ósamræmi við almennar reglur og ætti öllum að vera nærtækt að álykta að hafi umsókn verið hafnað þurfi að endurnýja hana í stað þess að telja að hún lifi sjálfstæðu lífi í framhaldinu. Stefnanda hafi einnig verið í lófa lagið að afla staðfestingar á þessum meinta skilningi sínum en það hafi hann ekki gert. Þá bendir stefndi á að það sé beinlínis rangt að ekki hafi verið birt auglýsing fyrir aðra styrkúthlutun á árinu 2003.

Stefnandi kveðst í febrúar 2004 hafa fengið veður af því að búið væri að endurúthluta styrkjum sem ekki voru greiddir, eða var skilað af styrkþegum, árið 2003. Af því tilefni hafi stefnandi leitað eftir staðfestingu á því að styrkumsókn hans væri í fullu gildi hjá Kvikmyndasjóði, sbr. tölvupóst dags. 24. febrúar 2004. Stefnandi hafi fengið svar daginn eftir og af því virðist mega draga þær ályktanir að stefnandi hafi þurft að sækja um aftur til að eiga möguleika á styrkúthlutun, hvort sem er við endurúthlutun eða nýja styrkveitingu.

Stefnandi kveðst hafa ákveðið, eftir samtöl við forráðamenn Kvikmyndasjóðs, að sækja að nýju um styrk fyrir myndina „Maður leiksins“. Að þessu sinni fylgdi umsókninni ensk þýðing á handriti myndarinnar ásamt prufutökum og nýr leikstjóri hafði verið fenginn til verksins, Ásdís Thoroddsen, sem m.a. leikstýrði kvikmyndinni „Ingaló“ auk fjölmargra annarra kvikmynda. Stefnandi kveður allt þetta hafa verið gert til að efla umsóknina, koma til móts við athugasemdir ráðgjafa Kvikmyndasjóðs, og auka enn líkur á styrkveitingu.

Hinn 26. júní 2004 fékk stefnandi sent álit ráðgjafa Kvikmyndasjóðs, Valdísar Óskarsdóttur. Í umsögninni, sem stefnandi kveður vera um sama handrit og fyrri umsögn ráðgjafans þar sem ekki hafi verið gerðar athugasemdir við handrit myndarinnar, kveði við nýjan tón. Þar segir m.a.: „*Mér finnst handritið ekki nógu gott eins og það er og svolítið flausturlega unnið á köflum. Ég veit að þessi umsögn mín um handritið er í hróplegri mótsögn við umsögn mína frá því í fyrra[...]*“

Í kjölfar umsagnarinnar óskaði forsvarsmaður stefnanda enn á ný eftir fundi með forráðamönnum Kvikmyndasjóðs og var sá fundur haldinn 13. september 2004. Stefnandi kveður forráðamönnum sjóðsins hafa verið tjáð að ensk þýðing handrits myndarinnar væri eingöngu til hliðsjónar, íslenska þýðingin væri sú sem styrkumsóknin grundvallaðist á. Enn fremur hafi verið lögð fram ný gögn um aukna fjármögnun myndarinnar en Skífan hf. hafði hækkað framlag til myndarinnar úr 10.000.000 kr. í allt að 23.750.000 kr. auk 5.000.000 kr. í kynningarstyrk.

Stefnandi kveður að með þessu framlagi hafi fjármögnun myndarinnar verið lokið að u.þ.b. 70% og styrkumsókn stefnanda til Kvikmyndasjóðs hafi lækkað að sama skapi úr 40% í 30%. Stefnandi kveðst nú hafa talið fullvíst að hann fengi styrk samkvæmt 3. tölul. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 með öllum þeim úrbótum og viðbótum sem gerðar höfðu verið við fyrri umsókn.

Hinn 29. desember 2004 fékk stefnandi tölvupóst frá Kvikmyndasjóði þar sem styrkumsókn hans var hafnað, með vísan til álits ráðgjafa Kvikmyndasjóðs, dags. 28. desember 2004. Í því áliti var eingöngu vísað til álits ráðgjafans frá 26. júní 2004.

Stefndi kveður hins vegar fjölmörg rök að baki synjuninni.

Með kæru til menntamálaráðuneytisins, dags. 29. mars 2005, var þess krafist að ákvörðun Kvikmyndamiðstöðvar Íslands, dags. 29. desember 2004, þess efnis að hafna því að veita stefnanda styrk til gerðar kvikmyndarinnar „Maður leiksins“, yrði ógilt. Þá var þess jafnframt krafist að staðfest yrði að stefnandi uppfyllti skilyrði skv. 3. tölul. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 til að hljóta styrk úr Kvikmyndasjóði.

Með úrskurði menntamálaráðuneytisins, dags. 7. október 2005, var staðfest ákvörðun Kvikmyndamiðstöðvar Íslands, dags. 29. desember 2004, um að synja stefnanda um framleiðslustyrk vegna kvikmyndarinnar „Maður leiksins“.

Stefnandi kvartaði til umboðsmanns Alþingis, með bréfi dags. 1. desember 2005. Í áliti umboðsmanns Alþingis, dags. 4. apríl 2007, í máli nr. 4585/2005 var niðurstaða umboðsmanns að fjölmargir annmarkar hefðu verið á málsmeðferð menntamálaráðuneytisins.

Í kjölfar álits umboðsmanns Alþingis óskaði stefnandi eftir samningaviðræðum við menntamálaráðuneytið, með bréfi dags. 24. apríl 2007, en ráðuneytið hafnaði þeim umleitunum, með bréfi dags. 27. ágúst 2007. Stefnandi kveðst síðan hafa óskað eftir gögnum um styrki úr Kvikmyndasjóði en aldrei fengið fullnægjandi svör.

Stefndi kveður KMÍ ekki veita upplýsingar um umsóknir eða innihald þeirra til þriðja aðila, enda oft viðkvæmar upplýsingar, bæði höfundarréttarlegar og fjárhagslegar. Aðeins séu birtar upplýsingar um úthlutanir og fjárhæð styrkja á heimasíðu KMÍ og telji stefndi þetta fyllilega lögmætt.

Stefnandi höfðar mál þetta til að fá viðurkennda bótaskyldu stefnda vegna þess tjóns sem hann kveðst hafa orðið fyrir við ólögmæta málsmeðferð og stjórnvaldsákvarðanir í kjölfar umsóknar sinnar um styrk úr Kvikmyndasjóði.

Um málsatvik vísar stefnandi að öðru leyti til gagna málsins, m.a. álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4585/2005.

II

Málsástæður og lagarök stefnanda

Saknæm og ólögmat háttsemi

Stefnandi byggir kröfur sínar á almennu skaðabótareglunni. Samkvæmt henni beri viðkomandi stjórnvöld skaðabótaábyrgð á því tjóni stefnanda sem orsakist af ólögmati og saknæmri háttsemi stjórnvaldanna og sé sennileg afleiðing háttseminnar.

Kvikmyndamiðstöð Íslands hafi tekið ákvörðun í máli stefnanda og menntamálaráðuneytið staðfest þá ákvörðun í úrskurði sínum, báðar þessar úrlausnir teljist stjórnvaldsákvörðanir. Taka stjórnvaldsákvörðana séu augljóslega ásetningsathafnir. Röng málsmeðferð og ákvörðunartaka sé a.m.k. gáleysi af hálfu stjórnvaldanna. Gott og gegnt stjórnvald viðhafi hvorki málsmeðferð í andstöðu við lög né taki ólögmatar ákvörðanir. Umboðsmaður Alþingis hafi komist að þeirri niðurstöðu að ákvörðunin og málsmeðferðin hafi verið í ósamræmi við lög o.þ.m. sé háttsemin ólögmat. Eftirfarandi annmarkar hafi verið á ákvörðun Kvikmyndamiðstöðvar Íslands og úrskurði ráðuneytisins. Í hverjum og einum þeirra felist ólögmat háttsemi:

Ólögmat skilyrði um að fjármögnun sé að fullu lokið

Brot gegn leiðbeiningarskyldu, rannsóknarskyldu og meðalhófsreglu (7. gr., 10. gr. og 12. gr. stjórnsýslulaga).

Í 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003, um Kvikmyndasjóð, eru gerðar kröfur til umsækjenda um að þeir sanni að fjármögnun sé „að fullu lokið frá öðrum en Kvikmyndasjóði“. Í ákvæðinu segir ekki nánar hvernig umsækjendur eiga að uppfylla þessar kröfur. Kvikmyndasjóður gerði ríkar sönnunarkröfur til stefnanda um að hann sýndi fram á þessar staðfestingar og lét stefnanda ekki njóta vafans um það hvort fullnægjandi staðfestingar lægju fyrir. Samkvæmt rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga hefði stjórnvaldið sjálft átt að rannsaka hvort fullnægjandi staðfestingar lægju fyrir og leggja sjálfstætt mat á gögnin.

Stefnandi lagði fram, eða taldi sig a.m.k. hafa lagt fram, fullnægjandi upplýsingar um fjármögnun kvikmyndarinnar. Þar sem stefnandi var í góðri trú og gat ekki séð annað fyrir bar Kvikmyndasjóði að tilkynna stefnanda að stofnunin teldi gögnin ófullnægjandi að þessu leyti. Samkvæmt 12. gr. og 7. gr. stjórnsýslulaga bar að velja vægasta úrræðið og leiðbeina stefnanda um úrbætur í stað þess að synja honum um styrkveitingu. Þrátt fyrir það tilkynnti Kvikmyndamiðstöðin stefnanda hvorki að hún teldi framlögð gögn ófullnægjandi né veitti stefnanda leiðbeiningar um það hvernig þessi skilyrði yrðu uppfyllt með fullnægjandi hætti. Þá gerði Kvikmyndamiðstöðin stefnanda ekki grein fyrir þeim afleiðingum sem kynnu að hljóttast ef upplýsingarnar yrðu ekki lagðar fram. Kvikmyndamiðstöðin gaf stefnanda ekki færi á að bæta úr þessu með frekari framlagningu gagna. Í svari ráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis segir að ekki hafi verið settar reglur um mat og form samninga sem teljist uppfylla skilyrði Kvikmyndamiðstöðvarinnar enda séu samningar mjög misjafnir. Þannig viðurkennir ráðuneytið að mat á þessu sé mismunandi eftir tilvikum en það gaf Kvikmyndamiðstöðinni enn frekara tilefni til að leiðbeina stefnanda um það hvernig ætti að uppfylla skilyrðið.

Þá hefði einnig verið hægt að binda styrkveitingu því skilyrði að frekari staðfestingar á fjármögnun yrðu lagðar fram áður en styrkur yrði greiddur. Í svari til umboðsmanns Alþingis taldi ráðuneytið slíkt „óheppilegt“ enda gæti fjöldi skilyrtra loforða leitt til tafa við afgreiðslu annarra umsókna. Stefnandi telur þetta ekki fást staðist enda er hér eingöngu um formsatriði að ræða, þ.e. form staðfestingar, og því myndi slíkt skilyrði ekki tefja afgreiðslu styrkja lengi. Engin fullvissa er fyrir því að kvikmyndir verði gerðar þrátt fyrir staðfestingar um fjármögnun og því til sönnunar má t.d. benda á að á árinu sem stefnanda var synjað um styrk voru veittir styrkir til nokkurra kvikmynda. Aðeins hluti þeirra var að lokum framleiddur.

Framangreind málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvarinnar samrýmdist ekki kröfum 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um leiðbeiningarskyldu, kröfum 10. gr. sömu laga um fullnægjandi rannsókn máls og meðalhófsreglu 12. gr. laganna. Að sama skapi var staðfesting ráðuneytisins á ákvörðuninni ólögmat.

Stefnandi fékk ekki að tjá sig um umsögn kvikmyndaráðgjafa

Brot gegn andmælaireglu stjórnsýsluréttar (13. gr. stjórnsýslulaga).

Stefnanda var ekki veittur sérstakur andmælaréttur í tilefni af umsögn kvikmynda ráðgjafa þrátt fyrir að með henni hafi komið fram ný gögn sem voru stefnanda mjög í óhag og því ærið tilefni fyrir stefnanda að fá að tjá sig. Kvikmyndamiðstöðinni bar sérstaklega rík skylda til að veita stefnanda andmælarétt þar sem hún hugðist byggja niðurstöðu sína á umsögninni. Stefnandi hitti forsvarsmenn Kvikmyndamiðstöðvarinnar á fundi eftir að umsögnin lá fyrir en var þó aldrei leiðbeint um andmælarétt sinn og þýðingu þess fyrir úrlausn málsins að stefnandi kæmi að sjónarmiðum og upplýsingum. Kvikmyndamiðstöðin hefur ekkert skrásett um þennan fund. Með þessu braut Kvikmyndamiðstöðin gegn 13. gr. stjórnsýslulaga. Menntamálaráðuneytinu bar einnig að fjalla um þennan þátt málsmeðferðarinnar en gerði það ekki.

Ómálefnaleg sjónarmið kvikmyndaráðgjafa

Brot gegn lögmatireglu og ólögfestum meginreglum stjórnsýsluréttar.

Annar kvikmyndaráðgjafa lét tvisvar sinnum í té álit sitt á handritinu „Maður leiksins“. Umsagnirnar eru í algerrri mótsögn hvor við aðra eins og ráðgjafinn reyndar viðurkennir sjálfur. Ákvarðanir um styrki eru stjórnvaldsákvörðanir og um styrkákvarðanir gilda þannig allar sömu reglur og almennt gilda um stjórnvalds ákvarðanir. Huglægt mat er ekki það sama og geðþóttaákvörðun enda verður matið, jafnvel þótt það sé að miklu leyti huglægt, engu að síður að vera forsvaranlegt og byggja á málefnalegum sjónarmiðum. Viðsnúningur ráðgjafans án þess að handritið eða annað hafi breyst var ekki rökstuddur. Var álit ráðgjafans þannig augljóslega ekki byggt á neinum sérstökum forsendum, hvorki hlutlægum né huglægum. Matið var algert geðþóttamat o.þ.m. ómálefnalegt og átti því að hafa lítið sem ekkert vægi við töku ákvörðunar um styrk.

Hvorki kvikmyndalög nr. 137/2001 né reglugerð nr. 229/2003, um Kvikmyndasjóð, byggja á því að ákvörðun um styrkveitingu sé í höndum kvikmyndaráðgjafa. Forstöðumaður Kvikmyndamiðstöðvar Íslands á, skv. 1. mgr. 7. gr. kvikmyndalaga,

að taka ákvörðunina. Þá ákvörðun tekur hann að fengnum öllum gögnum máls í kjölfar fullnægjandi rannsóknar og mati á aðstæðum öllum. Álit kvikmyndaráðgjafa er aðeins eitt þeirra gagna sem forstöðumaður skal hafa til hliðsjónar við töku ákvörðunar.

Af rökstuðningi fyrir synjun styrksins má ráða að álit kvikmyndaráðgjafa hafi alfarið ráðið því að stefnanda var synjað um styrk. Slík niðurstaða byggir þannig eingöngu á áliti annars aðila en þess sem tekur ákvörðun. Slík ákvörðun er ólögmæt enda ber forstöðumanni skylda til að leggja sjálfstætt mat á umsóknir en má ekki framselja matið til annarra aðila, sérstaklega í þeim tilvikum þegar lög mæla ekki fyrir um álitsumleitan annarra. Þá er rétt að geta þess að í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 229/2003 segir að „kvikmyndaráðgjafar [leggi] fyrir forstöðumann tillögur um styrkveitingu nema þegar um er að ræða leiknar kvikmyndir í fullri lengd til sýninga í kvikmyndahúsum, sbr. 3. tl. 1. mgr. 8. gr.“ Stefnandi var einmitt að sækja um styrk til að framleiða leikna kvikmynd í fullri lengd til sýninga í kvikmyndahúsum og af framangreindu reglugerðarákvæði verður ekki betur séð en að kvikmyndaráðgjafar eigi alls ekki að koma að slíkum ákvörðunum.

Var það þannig eitt og sér ólögmætt af forstöðumanni að styðjast eingöngu við álit kvikmyndaráðgjafa án þess að framkvæma sjálfstætt mat. Þannig var brotin megin regla stjórnarsýsluréttar um skyldubundið mat. Auk þess var álit kvikmyndaráðgjafans augljóslega geðþóttamat án nokkurs málefnalegs rökstuðnings og af þeirri ástæðu var sömuleiðis ólögmætt að styðjast við álit.

Þar sem mat ráðgjafans er mjög matskennt, og ekki síst þar sem það stangaðist á við fyrra mat sama ráðgjafa, hafði Kvikmyndamiðstöðin sérstaka ástæðu til þess að vanda til undirbúnings ákvörðunarinnar að þessu leyti og staðreyna hvort umsögn ráðgjafans væri byggð á traustum og málefnalegum grunni. Þar sem Kvikmyndamiðstöðin gerði það ekki braut hún enn gegn rannsóknarskyldu 10. gr. stjórnarsýslulaga.

Forgangsregla reglugerðar nr. 229/2003

Í 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 er mælt fyrir um framleiðslustyrki og tegundir þeirra. Í 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. segir: *Forstöðumaður Kvikmyndamiðstöðvar getur veitt framleiðslustyrk vegna leikinnar kvikmyndar í fullri lengd til sýningar í kvikmyndahúsi, án umsagnar kvikmyndaráðgjafa, þegar annað hvort leikstjóri eða framleiðandi hefur fullgert að minnsta kosti eina leikna kvikmynd í fullri lengd og fjármögnun er lokið að öllu öðru leyti en sem nemur framlagi Kvikmyndasjóðs. Skilyrði fyrir framleiðslustyrk er að fyrir liggi skriflegir samningar eða staðfestingar um að fjármögnun sé að fullu lokið frá öðrum en Kvikmyndasjóði. Framleiðslustyrkir sem veittir eru samkvæmt ákvæði þessu skulu ekki nema hærri fjárhæð en 40% af heildarframleiðslukostnaði, þó að hámarki 40 milljónir króna. Jafnframt er skilyrði að heildarframleiðslukostnaður hinnar leiknu kvikmyndar sé að lágmarki 50 milljónir króna. Framleiðslustyrkir skv. þessum tl. ganga alla jafna fyrir öðrum styrkveitingum Kvikmyndasjóðs.*

Af þessu ákvæði er ljóst að þegar skilyrði til þess að veita styrk samkvæmt ákvæðinu eru fyrir hendi þá skulu þeir ganga fyrir öðrum styrkjum. Þá er einnig ljóst að forstöðumaður getur veitt þessa tegund styrks án umsagnar kvikmyndaráðgjafa og því er álit ráðgjafa ekki ætlað mikið vægi við töku

ákvörðunar um þessa tegund styrks, sé þess á annað borð aflað.

Þar sem stefnandi uppfyllti skilyrði framangreinds ákvæðis bar forstöðumanni Kvikmyndamiðstöðvar að láta stefnanda ganga fyrir öðrum styrkveitingum. Brotið var á rétti stefnanda samkvæmt framangreindu ákvæði þar sem höfnun á styrkumsókn hans byggðist algerlega á mati kvikmyndaráðgjafa og þar sem hann fékk ekki forgang þrátt fyrir að uppfylla skilyrði til þess.

Réttmætar væntingar

Stefnanda voru gefnar réttmætar væntingar um að félaginu yrði úthlutað styrk. Félaginu var lofað styrk og lengi vel gefið í skyn að aðeins örlitlar viðbætur þyrfti til þess að hægt yrði að taka ákvörðun um að veita styrkinn.

Tjón, orsakatengsl og sennileg afleiðing

Stefnandi varð fyrir tjóni vegna framangreindra stjórnvaldsákvarðana. Tjón stefnanda er kostnaður félagsins við undirbúning umsóknar og málsmeðferð hjá Kvikmyndamiðstöð Íslands, menntamálaráðuneytinu og umboðsmanni Alþingis. Tjónið er í beinum orsakatengslum við málsmeðferð og úrlausn stjórnvaldanna og sennileg afleiðing þeirra. Stefnanda var rétt að kæra ákvörðun Kvikmynda miðstöðvar Íslands til menntamálaráðuneytisins enda hafði fyrrnefnda stjórnvaldið brotið lög við málsmeðferð í máli stefnanda. Þegar ráðuneytið leysti sömuleiðis úr málinu með ólögætum hætti var stefnanda rétt að leita til umboðsmanns Alþingis. Auk kostnaðar við upphaflega málsmeðferð varð stefnandi þannig einnig fyrir kostnaði vegna kærumsálsmeðferðar og kvörtunar til umboðsmanns Alþingis.

Skilyrði bóta - kröfugerð

Krafa stefnanda er um viðurkenningu á skaðabótaskyldu. Um nánari skilyrði bóta er vísað til almennra reglna skaðabóta- og fjármunaréttar um bætur fyrir fjártjón sem fela það í sér að stefnandi skal verða jafnsettur fjárhagslega eins og framangreind réttarbrot hefðu ekki orðið. Tjónið felst í því að stefnandi varð fyrir kostnaði við styrkumsókn sína. Leyst var úr máli hans með ólögætum hætti með þeirri afleiðingu að sá tilkostnaður varð ekki til neins.

Eftir að gögn málsins, bæði frá stefnanda og öðrum umsækjendum, lágu fyrir skapaðist skylda fyrir Kvikmyndamiðstöð Íslands að taka ákvörðun á grundvelli gildandi stjórnsýslureglna, bæði almennra meginreglna og þeirra reglna sem gilda sérstaklega um styrkveitingar úr Kvikmyndasjóði.

Stefnandi álitur að hann hefði hlotið styrk hefði verið leyst úr máli hans á grundvelli þeirra reglna, almennra og sérstakra, sem gilda um ákvörðunina. Stefnandi uppfyllti öll skilyrði til þess að hljóta styrk og það sem meira er þá uppfyllti stefnandi skilyrði fyrir því að hljóta forgang fyrir öðrum styrkveitingum.

Engir annmarkar voru á umsókninni en hafi þeir verið til staðar voru þeir minniháttar og stefnanda var ekki leiðbeint um þá og hvernig mætti bæta úr þeim. Öll málsmeðferð og úrlausn á styrkumsókn stefnanda var haldin margs konar annmörkum. Við þær aðstæður verður stefnandi að njóta vafans af því hvort hann hefði hlotið styrk ef leyst hefði verið úr málinu með lögmætum hætti. Þá er staðfesting menntamálaráðuneytisins á ákvörðun Kvikmyndamiðstöðvar Íslands að sama skapi ólögmæt.

Kvikmyndamiðstöð Íslands og ráðuneytið tóku sagnæmar og ólögmætar ákvarðanir sem urðu stefnanda til fjártjóns og öll skilyrði til bóta eru uppfyllt. Mikilvægt er að umsækjendur um styrki eigi kost á að sækja bætur þegar brotið er gegn rétti þeirra við meðferð mála. Miðað við alla þá annmarka sem eru á málsmeðferð stjórnvalda í máli þessu ber stefndi sönnunarbyrðina fyrir því að stefnandi hefði ekki hlotið styrk, þrátt fyrir að rétt hefði verið staðið að málum.

Stefnandi gerir þær kröfur á hendur stefnda að viðurkennt verði að hann eigi að verða eins settur fjárhagslega og ef hann hefði aldrei lagt í þá vinnu og þann útlagða kostnað sem fólst í umsókn hans um styrk. Þar af leiðandi er gerð krafa um viðurkenningu á rétti stefnanda til skaðabóta vegna þess kostnaðar sem hann hafði af undirbúningi styrks, málsmeðferð hjá Kvikmyndasjóði Íslands, málsmeðferð í kærumáli ráðuneytisins og málsmeðferð umboðsmanns Alþingis.

Krafa um viðurkenningu á bótarétti byggir á 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Stefnandi telur að vinna og kostnaður við undirbúning umsóknar og málsmeðferð hjá stjórnvöldum sé nægjanlega afmarkað ferli til að leggja megi dóm á viðurkenningarkröfu um rétt til bóta fyrir kostnaði stefnanda.

Stefnandi telur ekki nauðsynlegt að leggja fram sérstök gögn um áætlað tjón af umsókn og málsmeðferðinni í viðurkenningarmáli sem þessu, en í eðli máls felst að umsækjendur þurfa að leggja til vinnu og kostnað í slíku ferli.

Önnur lagarök

Grundvöllur að málatilbúnaði stefnanda eru meginreglur stjórnsluréttar, þ.e. túlkunarreglur, óskráðar meginreglur og meginreglur eins og þær birtast í réttar framkvæmd og stjórnslulögum nr. 37/1993.

Auk þess sem rakið hefur verið að framan er vísað til þeirra málsástæðna og lagaraka sem fram koma í gögnum málsins, einkum álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4585/2005.

Fyrirsvar ríkisins er byggt á 5. mgr. 17. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Um varnarþing vísast til 3. mgr. 33. gr. laga nr. 91/1991.

Málskostnaðarkrafa stefnanda á sér stoð í 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

III

Stefndi mótmælir því sem röngu og ósönnuðu að ákvarðanir þær sem stefna fjallar um hafi verið saknæmar og ólögmætar. Á því sé byggt að allar ákvarðanir og úrskurðir yfirvalda í málinu hafi verið lögmætar.

Stefndi mótmælir þeim málsástæðum stefnanda og röksemdum hans fyrir þeim sem lúta að því að um ólögmætt skilyrði hafi verið að ræða um að fjármögnun sé lokið og að stefndi hafi brotið gegn leiðbeiningarskyldu samkvæmt 7. gr. stjórnisýslulaga, rannsóknarskyldu skv. 10. gr. sömu laga og meðalhófsreglu samkvæmt 12. gr. stjórnisýslulaga.

Stefndi byggir á að stefnandi hafi aldrei uppfyllt öll skilyrði fyrir styrkúthlutun skv. reglugerð nr. 229/2003, hvorki skv. 2. og 3. tl. 8. gr. né samkvæmt öðrum greinum reglugerðarinnar. Í úrskurði ráðuneytisins komi m.a. fram að rökstuðningur KMÍ fyrir þeirri ákvörðun að samþykkja ekki umrædda fjármögnunarsamninga stefnanda hafi verið í fullu samræmi við orðalag 2. og 3. tl. 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar.

Skilyrði fyrir framleiðslustyrk sé samkvæmt ákvæðinu m.a. að fyrir liggi skriflegir samningar eða staðfestingar um að fjármögnun sé að fullu lokið frá öðrum en Kvikmyndasjóði. Að mati stefnda sé hér um skýrt skilyrði að ræða sem ekki sé hægt að misskilja og sé ekki hægt að slaka á kröfum um að slíkt liggi fyrir. Hluti af fjármögnun stefnanda hafi verið byggður á „letter of intent“ frá Avalon Finance Ltd. sem hafi kveðið á um fjárframlag upp á GBP 200.000 að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum, m.a. um einkarétt á dreifingu myndarinnar. Ráðuneytið hafi talið í úrskurði sínum að ekki væri um bindandi samning að ræða við Avalon Finance Ltd. Stefndi tekur undir það. Þá hafi yfirlýsingin verið bundin við haustið 2002 og geti þegar af þeim ástæðum ekki talist hafa verið í gildi á þeim tíma þegar stefnandi sótti um styrk! Slík yfirlýsing eins og hún var sett fram hafi ekki verið lagalega bindandi hvorki að íslenskum né breskum rétti. Á þeim grundvelli geti sú yfirlýsing ekki verið lögð til grundvallar sem hluti af fjármögnun verksins. Því hafi umsóknin ekki fullnægt skilyrðum 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 aðallega 3. tl., en ákvæðið hafi verið túlkað bæði hér á landi og erlendis, þar sem byggt sé á sömu reglu, að fjármögnun sé algjörlega hafin yfir vafa og staðfest af þeim sem leggi fjármuni í viðkomandi verkefni. Hún sé m.ö.o. óafturkræf. Þá liggi fyrir að í umsókn sé gert ráð fyrir sjö milljóna króna framlagi frá Sparisjóði vélstjóra, en þar sé um lánsfjármögnun að ræða, en ekki framlag, auk þess sem fyrirvari hafi verið settur um að fullnægjandi tryggingar yrðu settar fyrir láninu. Ósannað sé með öllu að slíkar tryggingar hafi verið settar fyrir láninu. Sú fjárhæð verði því ekki metin sem hluti af 60% fjármögnun frekar en „letter of intent“ frá Avalon Finance Ltd. sem fyrr sé lýst. Þá sé ljóst af yfirlýsingu Skífunnar hf. að framlag hennar hafi verið háð forsendu um tiltekinn leikara í myndinni en óljóst sé hvort því skilyrði hafi verið fullnægt. Að auki sé rétt að taka fram að í umsókn stefnanda komi hvergi fram að hún sé byggð á 3. tl. 8. gr. reglugerðarinnar sem stefndi telji að stefnandi hafi orðið að gera.

Stefndi ítreki að skilyrði reglugerðar séu skýr og sé fráleitt t.d. að stefnandi hafi átt að njóta vafans eins og hann orði sjónarmið sitt í stefnu. Annaðhvort liggi fjármögnun fyrir eða ekki. Í tilviki stefnanda hafi ekki verið fullnægt þessu grundvallarskilyrði í reglugerðinni. Stefnanda hefði átt að vera fyllilega ljóst að

skilyrði reglugerðarinnar var engan veginn fullnægt. Stefndi telji málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvar hafa verið fyllilega eðlilega og lögmæta. Öllum málsástæðum og rökum stefnanda varðandi þetta atriði sé mótmælt sem fráleitum. Stefndi bendi einnig á 2. mgr. 11. gr. reglugerðar 229/2003 um að allir fjármögnunarsamningar þurfi að hljóta samþykki Kvikmyndamiðstöðvar.

Málefnaleg sjónarmið hafi ráðið því að KMÍ ákvað að samþykkja ekki fjármögnunarsamninga stefnanda.

Því sé mótmælt að hægt hefði verið að binda styrkveitingu því skilyrði að frekari staðfestingar á fjármögnun yrðu lagðar fram áður en styrkur yrði greiddur eins og stefnandi haldi fram í stefnu. Slík skilyrt loforð gætu m.a. leitt til tafa á öðrum umsóknum.

Stefnandi geri mjög strangar kröfur í stefnu til stjórnvaldsins sem um erindi hans fjallaði. Hvernig hafi KMÍ átt að rannsaka fjármögnun ef ekki lágu fyrir fullnægjandi gögn? Þá sé á það bent að reglugerðin sé ítarlega og óvenju leiðbeinandi fyrir umsækjendum um styrk frá hinu opinbera. Stefnanda hafi mátt vera fyllilega ljóst hvaða skilyrðum hann þurfti að fullnægja til að fá styrk og einnig að hann hafði ekki lagt fram fullnægjandi gögn fyrir KMÍ.

Á því sé byggt að framangreind málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvarinnar hafi fullnægt skilyrðum kvikmyndalaga nr. 137/2001, reglugerðar 229/2003, stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og annarra réttarreglna. Því sé mótmælt að staðfesting ráðuneytisins á ákvörðuninni hafi verið ólögmæt.

Þá byggi stefnandi á því að hann hafi ekki fengið að tjá sig um umsögn kvikmyndaráðgjafa og telur með því brotið gegn andmælareglu 13. gr. stjórnsýslulaga. Stefnandi byggi einnig á að um ómálefnaleg sjónarmið kvikmyndaráðgjafa hafi verið að ræða og því brotið gegn lögmætisreglu og ólögfestum meginreglum stjórnsýsluréttar. Stefndi mótmæli þessum málsástæðum og öllum rökum fyrir þeim sem röngum. Stefndi bendi á að forstöðumaður KMÍ taki allar endanlegar ákvarðanir um styrkveitingar á grundvelli ákvæða í regluverkinu um KMÍ. Ákvarðanir séu háðar frjálsu mati stjórnvaldsins hverju sinni. Sé meðalhófs, jafnræðis og annarra lögmætra sjónarmiða gætt við slíka ákvarðanatöku séu slíkar ákvarðanir lögmætar. Það hafi átt við um ákvörðun KMÍ um að synja tilgreindu verkefni um styrk. Úrskurður ráðuneytisins hafi að sama skapi verið lögmætur. Kvikmyndaráðgjöfum sé ætlað að meta styrkumsóknir og leggja fram tillögur fyrir forstöðumann, sbr. 1. og 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 299/2003. Þær tillögur séu ekki bindandi fyrir forstöðumann heldur geri kvikmyndaráðgjafa að álitsgjöfum, sem auki möguleika forstöðumanns á að taka málefnalega ákvörðun byggða á sem réttustu upplýsingum hverju sinni. Þetta breyti ekki því að það er forstöðumaður KMÍ, sem sé ábyrgur fyrir því að öll skilyrði fyrir úthlutun séu uppfyllt og taki endanlega ákvörðun um styrkveitingu, sbr. 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar.

Stefndi bendi á að ráðgjafi starfi sem ráðgjafi forstöðumanns KMÍ, þeir leggi listrænt mat á umsóknir en ákvörðun sé eins og fyrr greini alfarið í höndum forstöðumanns og þá sé tekið tillit til allra þeirra þátta sem varði verkefnið auk fjárhagsstöðu Kvikmyndasjóðs hverju sinni. Samkvæmt 3. tl. 2. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga sé stjórnvaldi ekki skylt að rökstyðja ákvörðun sína sé um að ræða

styrki á sviði lista, menningar og vísinda. KMÍ hafi þó sent þeim umsagnir ráðgjafa þótt þær séu í raun innanhússplagg til forstöðumanns. Í stefnu viðurkenni stefnandi að hafa hitt forsvarsmenn KMÍ eftir að umsögn lá fyrir. Ekki sé með nokkru móti hægt að sjá að brotinn hafi verið réttur á stefnanda þessa máls og sé því mótmælt.

Forstöðumaður KMÍ hafi notið liðsinnis tveggja kvikmyndaráðgjafa. Umsagnir Sveinbjörns, annars vegar frá júní 2003 og hins vegar umsögn sem vísað er til í tölvupósti stefnanda, dags. 31. 3. 2004, sé ekki unnt að skilja sem svo að hann hafi mælt með því að „Maður leiksins“ fengi framleiðslustyrk.

Fyrir liggi í málinu umsögn Valdísar Óskarsdóttur, kvikmyndaráðgjafa, þar sem hún mæli ekki með því að „Maður leiksins“ fái framleiðslustyrk úr Kvikmyndasjóði. Í umsögninni vísi Valdís í eldri umsögn sína um sömu mynd en í henni komi fram það mat hennar að handritið sé „ekki nógu gott“ og „svolítið flauturslega unnið á köflum“. Stefnandi byggir á því að umsagnirnar séu í algerri mótsögn hvor við aðra. Telur hann að álit ráðgjafans hafi augljóslega ekki verið byggt á neinum sérstökum forsendum, hvorki hlutlægum né huglægum, og matið hafi verið algert geðþóttamat o.þ.m. ómálefnalegt og hafi því átt að hafa lítið sem ekkert vægi við töku ákvörðunar um styrk. Stefndi mótmælir framansögðu og málsástæðum og rökum stefnanda varðandi þetta atriði harðlega. Í eldri umsögn um sömu kvikmynd sagði Valdís m.a. eftirfarandi: „Mér finnst dýralógurinn góður og svo er að sjá hvernig tekst til með þýðingu yfir á ensku á þeim enska dýralóg sem verður í myndinni.“ Af tilvitnuðum orðum umsagnarinnar sem og af lestri umsagnarinnar í heild verður hins vegar ekki séð að um hafi verið að ræða formlega tillögu kvikmyndaráðgjafans til forstöðumanns KMÍ, heldur fremur eins konar hugleiðingar og ábendingar. Ráðgjafinn virðist miða við að ekki sé um fullbúið handrit að ræða. Af þeim sökum hafi stefnandi ekki getað á grundvelli umræddrar umsagnar öðlast réttmætar væntingar um að hann nyti stuðnings kvikmyndaráðgjafans. Þegar metið er hvort ósamræmi sé í umsögnum Valdísar Óskarsdóttur sé einnig óhjákvæmilegt að líta til þess að handritið hafði tekið nokkrum breytingum áður en hún fékk það í hendur í seinna skiptið og höfðu hlutar þess m.a. verið þýddir á ensku. Stefnandi byggir á því í stefnu að umsögn kvikmyndaráðgjafa um myndina hafi verið jákvæð. Stefndi geti ekki tekið undir þá fullyrðingu.

Telur stefndi augljóst að fyrsta bréf Valdísar til forsvarsmanna KMÍ sé ekki umsögn um handrit sem slík, heldur almennar ábendingar til þeirra um lykilatriði við gerð kvikmyndar, sem verði að vera á hreinu áður en lagt sé af stað. Sé það að fullu í samræmi við ákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 229/2003. Ábendingar Valdísar virðist hafa sprottið af lestri hennar á greinargerð um „Mann leiksins“. Vegna þess sé að mati stefnda ekki hægt að byggja á því að Valdís hafi beygt af leið í seinni umsögn sinni. Að minnsta kosti liggi fyrir að Valdís hrósi ekki handriti myndarinnar að neinu leyti í umsögn sinni og mæli ekki með styrk til hennar, eins og hlutverk kvikmyndaráðgjafa sé.

Eins og fyrr greini hafi endanleg ákvörðun um styrkveitingu úr Kvikmyndasjóði verið tekin af forstöðumanni KMÍ að fengnu skriflegu listrænu mati kvikmyndaráðgjafa sbr. 3. mgr. 2. gr. reglugerðar 229/2003 eins og henni var breytt með 1. gr. reglugerðar nr. 1066/2004. Um sé að ræða lögbundna álitsumleitan og þrátt fyrir að forstöðumaður sé ekki bundinn af slíku áliti verði engu að síður að telja málefnalegt að taka mið af því þegar ákvörðun sé tekin um styrkveitingu.

Forstöðumaður hafi haft í höndum álit tveggja kvikmyndaráðgjafa þegar hann hafi tekið ákvörðun 29. desember 2004. Hvorugur ráðgjafinn hafi mælt með því að „Maður leiksins“ hlyti framleiðslustyrk úr Kvikmyndasjóði.

Í stefnu segi: „Af rökstuðningi fyrir synjun styrksins má ráða að álit kvikmyndaráðgjafa hafi alfarið ráðið því að stefnanda var synjað um styrk“. Þessari fullyrðingu sé mótmælt sem rangri og ósannaðri.

Málefnalegar forsendur hafi verið að baki að mati KMÍ. Ákvörðun forstöðumanns hafi verið tekin að undangenginni vandaðri stjórnslu. Forstöðumaður hafi lagt sjálfstætt mat á heildarumsóknina, þ.m.t. handrit og var mat hans fyllilega lögmætt. Fullyrðingum stefnanda um annað sé mótmælt sem röngum og ósönnuðum. Því sé mótmælt að hann hafi framselt matið til annarra aðila. Þótt það komi fram í 3. tl. 8. gr. reglugerðar 229/2003 að forstöðumaður KMÍ geti veitt framleiðslustyrk vegna leikinnar kvikmyndar í fullri lengd til sýningar í kvikmyndahúsi án umsagnar kvikmyndaráðgjafa þá sé augljóst af því orðalagi að ekki sé óheimilt að óska eftir slíku álit og sé fullyrðingum stefnanda um annað mótmælt. Slíkt feli ekki í sér annað en dæmi um vandaðri stjórnsluhætti en lögin beinlínis kveði á um og þar með betra öryggi fyrir alla styrkbeiðendur. Falli þessi háttur m.a. betur að rannsóknarreglu stjórnslulaga. Ekki sé hægt að túlka ákvæði regluverks KMÍ um kvikmyndaráðgjafa með öðrum hætti en þeim að hið faglega mat á viðkomandi kvikmyndaverki sé í höndum kvikmyndaráðgjafa. Á grundvelli þess mats geri ráðgjafar tillögur til forstöðumanns KMÍ. Hin endanlega ákvörðun forstöðumannsins sé m.a. byggð á þessu mati. Það að leitað sé til kvikmyndaráðgjafa þrátt fyrir að þess þurfi ekki feli ekki annað í sér en aukna áherslu á hið faglega mat við úthlutun.

Því sé mótmælt sem röngu og ósönnuðu, sem haldið er fram í stefnu, að álit kvikmyndaráðgjafans hafi augljóslega verið geðþóttamat án nokkurs málefnalegs rökstuðnings og því hafi verið ólögmætt að styðjast við álit. Þá sé því mótmælt að KMÍ hafi ekki vandað til undirbúnings ákvörðunarinnar.

Stefndi bendi á að sami mælikvarði sé lagður á allar umsóknir sem berist KMÍ þannig að aðilum sé ekki mismunað. Stefndi telji að KMÍ hafi gætt vandaðra stjórnsluhátta við afgreiðslu umsóknar stefnanda. Hvorki laga- né efnisrök standi til þess að taka kröfu stefnanda til greina enda verði ekki séð að neinn réttur hafi verið brotinn á stefnanda í meðferð KMÍ á styrkbeiðninni. Málefnaleg sjónarmið hafi legið til grundvallar ákvörðun forstöðumanns KMÍ.

Í 3. tl. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 komi fram að framleiðslustyrkir skv. þeim tölulíð skuli ganga alla jafna fyrir öðrum styrkveitingum Kvikmyndasjóðs. „Alla jafna“ er ekki sama og „skuli“ eins og stefnandi byggir á. Í þessu felist að það sé forstöðumaður KMÍ sem taki allar endanlegar ákvarðanir um styrkveitingar á grundvelli ákvæða í regluverkinu um KMÍ og meti hvort aðrar ástæður séu til þess fallnar að veita ekki umsækjanda sem uppfylli skilyrði 3. tl. 8. gr. forgang gagnvart öðrum styrkveitingum. Ákvörðunin sé því háð frjálsum mati stjórnvalda hverju sinni. Sé meðalhöfs, jafnræðis og annarra lögmætra sjónarmiða gætt við slíkar ákvarðanatökur verði ekki annað séð en að slíkar ákvarðanir séu lögmætar. Það eigi við um ákvörðun KMÍ um að hafna tilgreindu verkefni um styrk. Á því sé byggt af hálfu stefnda að enginn geti eignast réttindatilkall til styrks. Því sé mótmælt að forstöðumanni KMÍ hafi borið að láta stefnanda ganga fyrir öðrum styrkveitingum.

Fyrir sé að því vikið að stefnandi uppfyllti ekki skilyrði til þess að hljóta styrk.

Því sé mótmælt sem röngu og ósönnuðu að stefnanda hafi verið gefnar réttmætar væntingar um að félaginu yrði úthlutað styrk. Því sé mótmælt sem röngu og ósönnuðu að félaginu hafi verið lofað styrk eða að lengi vel hafi verið gefið í skyn að aðeins örlitlar viðbætur þyrfti til þess að hægt yrði að taka ákvörðun um að veita styrkinn.

Í málinu liggi fyrir álit umboðsmanns Alþingis. Umboðsmaður komist að þeirri niðurstöðu að úrskurður menntamálaráðuneytisins frá 7. október 2005 hafi verið haldinn annmörkum að ýmsu leyti. Stefndi sé ósammála því að annmarkar hafi verið á úrskurðinum eða á afgreiðslu KMÍ. Bent sé á að umboðsmaður telji annmarka ekki það verulega að þeir valdi ógildi úrskurðar ráðuneytisins.

Ósannað sé með öllu og mótmælt sé að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni vegna framangreindra stjórnvaldsákvæðana. Meint tjón stefnanda sé algerlega vanreifað. Að auki telji stefndi ekki lagaskilyrði fyrir því að dæma bætur vegna málsmeðferðar fyrir stjórnvöldum. Að mati stefnda sé ekki fullnægt neinum af skilyrðum skaðabótaréttar fyrir kröfum stefnanda.

Því sé mótmælt að réttarbrot hafi átt sér stað eins og haldið er fram í stefnu.

Að mati stefnda sé bótakrafa stefnanda algerlega vanreifuð og engin gögn liggi fyrir um hana.

Stefnandi hafi sönnunarbyrði fyrir öllu sem kröfu hans viðkomi.

Þá komi stefndi ekki auga á hvaða kostnaður fylgi undirbúningi umsóknar um styrk úr Kvikmyndasjóði.

Því sé mótmælt sem röngu og ósönnuðu að Kvikmyndamiðstöð Íslands og ráðuneytið hafi tekið sagnæmar og ólöglegar ákvarðanir sem hafi valdið stefnanda tjóni.

Stefndi vísi til niðurstöðu í úrskurði menntamálaráðuneytisins þar sem ákvörðun forstöðumanns KMÍ, dags. 29. 12. 2004, var staðfest.

Því sé mótmælt sem röngu og ósönnuðu að málsmeðferð yfirvalda, þ.m.t. KMÍ og ráðuneytis, hafi verið ólögleg. Að mati stefnda hafi löglega verið staðið að öllum þáttum málsmeðferðar og ákvarðana. Á því sé byggt að ákvarðanir KMÍ og ráðuneytis hafi verið löglegar að öllu leyti og að úrskurður ráðuneytisins hafi verið málefnalegur.

Stefndi telji að bæði fyrri og seinni umsókn stefnanda hafi verið ófullnægjandi og rétt hafi verið að hafna þeim.

Stefndi telji það ekki vera ótvírætt að framleiðandi myndarinnar hafi kvikmyndagerð að meginstarfi eins og áskilnaður sé gerður um í 2. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar.

Á því sé byggt að málsmeðferð og ákvarðanir allar sem teknar voru í málinu af hálfu Kvikmyndamiðstöðvar hafi verið lögmatar.

Stefndi mótmæli alfarið öllum málsástæðum stefnanda og telji þær rangar og ósannaðar.

Stefndi telji að stefnandi hafi sýnt af sér verulegt tómlæti í málinu.

Um málskostnaðarkröfu sé vísað til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

IV

Á fyrri hluta árs 2004 sótti stefnandi um styrk úr Kvikmyndasjóði til að framleiða kvikmyndina „Maður leiksins“. Kvikmyndamiðstöð Íslands synjaði þeirri umsókn með tölvubréfi 29. desember 2004. Stefnandi kærði ákvörðun Kvikmyndamiðstöðvar til menntamálaráðuneytisins með stjórnsýslukæru 29. mars 2005, en með úrskurði ráðuneytisins 7. október 2005 var hún staðfest. Stefnandi kvartaði til umboðsmanns Alþingis með bréfi, dags. 1. desember 2005. Laut kvörtunin m.a. að því að óheimilt hafi verið að synja stefnanda um framleiðslustyrk þar sem fyrirtækið hafi uppfyllt öll skilyrði 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003, um Kvikmyndasjóð, en styrkveitingar samkvæmt því ákvæði gangi alla jafna fyrir öðrum styrkveitingum Kvikmyndasjóðs. Þá laut kvörtunin m.a. að því að óheimilt hafi verið að byggja á umsögn kvikmyndaráðgjafa við ákvörðun um styrkveitingu samkvæmt ákvæðinu og enn fremur að umsögnin hafi verið byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum. Þá var í kvörtuninni átalíð að við málsmeðferðina hefði Kvikmyndamiðstöðin ekki leiðbeint fyrirtækinu um þær kröfur sem hún teldi felast í því skilyrði reglugerðarákvæðisins að fjármögnun skuli vera „að fullu lokið frá öðrum en Kvikmyndasjóði“.

Í álitni umboðsmanns Alþingis, dags. 4. apríl 2007, í máli nr. 4585/2005 var niðurstaða umboðsmanns að fjölmargir annmarkar hefðu verið á málsmeðferð menntamálaráðuneytisins. Annmarkarnir hafi falist í því að hvorki voru gerðar athugasemdir við skort á leiðbeiningum um túlkun þess skilyrðis 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003, um Kvikmyndasjóð, að fjármögnun skuli vera „að fullu lokið frá öðrum en Kvikmyndasjóði“ og um kæruheimild til menntamálaráðuneytisins né við málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvarinnar að því er varðaði andmælarétt Puppenspiel. Þá kemur fram í álitinu að umboðsmaður telji að skort hafi á að ráðuneytið gætti rannsóknarskyldu sinnar þegar það kvað upp úrskurð í málinu. Taldi umboðsmaður þessa annmarka þó ekki það verulega að þeir valdi ógildi úrskurðar ráðuneytisins.

Í máli þessu gerir stefnandi kröfu um viðurkenningu skaðabótaskyldu stefnda á fjártjóni sem hann telur sig hafa orðið fyrir vegna kostnaðar við undirbúning umsóknar um styrk úr Kvikmyndasjóði og málsmeðferð hjá Kvikmyndamiðstöð Íslands, menntamálaráðuneytinu og umboðsmanni Alþingis, sem hann hefði ekki orðið fyrir ef ekki hefði komið til ólögmat málsmeðferð og í kjölfarið ólögmatar ákvarðanir Kvikmyndamiðstöðvar Íslands 29. desember 2004 og menntamálaráðherra 7. október 2005.

Telur stefnandi að ágallar á málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvar Íslands og menntamálaráðherra hafi falið í sér saknæma og ólögmæta háttsemi sem orðið hafi stefnanda til fjártjóns sem sé í beinum orsakatengslum við málsmeðferð og úrlausn stjórnvaldanna og sennileg afleiðing þeirra.

Stefndi andmælir skaðabótaskyldu sinni og byggir á því að allar ákvarðanir og úrskurðir yfirvalda í málinu hafi verið lögmat.

Skilyrði þess að unnt sé að líta svo á, að um tjón sé að ræða, sem stefnandi á rétt á að fá bætt á grundvelli reglna skaðabótaréttar, er að dómurinn komist að þeirri niðurstöðu að ágallar hafi verið á málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvar og síðan menntamálaráðuneytisins sem rekja megi til saknæmrar og ólögmætrar háttsemi starfsmanna og að orsakasamband sé á milli háttseminnar og fjártjónsins.

Það er mat dómsins að stefnandi geti ekki, á þeim grundvelli sem viðurkenningarkrafa hans byggir, gert kröfu á hendur stefnda um bætur vegna kostnaðar við undirbúning umsóknar um styrk úr Kvikmyndasjóði þar sem ljóst sé að ekki geti verið orsakasamband á milli kostnaðar við undirbúning umsóknarinnar og hinnar ætluðu ólögmætu málsmeðferðar. Þá þykir stefnandi ekki hafa sýnt fram á að hann hafi orðið fyrir kostnaði við málsmeðferðina hjá Kvikmyndasjóði sem hafi orsakast af hinn ætluðu ólögmætu málsmeðferð.

Hins vegar þykir verða að telja að útgjöld sem telja má afleiðingu af hinn ætluðu ólögmætu málsmeðferð hjá Kvikmyndasjóði og síðan menntamálaráðuneytinu geti talist til bótaskylds kostnaðar verði á bótaskyldu fallist.

Til stuðnings dómkröfu sinni hefur stefnandi lagt fram í málinu reikninga vegna lögfræðikostnaðar vegna kærunnar til menntamálaráðuneytisins og kvörtunarinnar til umboðsmanns Alþingis.

Stefnandi kveður umsókn sína hafa að meginstefnu byggt á ákvæði 3. töluliðar 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003. Samkvæmt ákvæðinu er það eitt af skilyrðum fyrir framleiðslustyrk að fyrir liggi skriflegir samningar eða staðfestingar um að fjármögnun sé að fullu lokið frá öðrum en Kvikmyndasjóði.

Stefnandi taldi sig hafa fært fullnægjandi sönnur á að hann uppfyllti skilyrði ákvæðisins um fjármögnun.

Hluti af fjármögnun stefnanda var byggð á „letter of intent“ frá Avalon Finance Ltd., sem kvað á um fjárframlag upp á GBP 200.000 að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum, m.a. um einkarétt á dreifingu myndarinnar. Slík yfirlýsing getur að mati dómsins ekki talist bindandi samningur. Þá var yfirlýsingin bundin við haustið 2002. Var því ekki unnt að leggja hana til grundvallar sem hluta af fjármögnun verksins.

Þá var gert ráð fyrir sjö milljóna króna lánsfjárframlagi frá Sparisjóði vélstjóra sem var háð þeim fyrirvara að fullnægjandi tryggingar yrðu settar fyrir láninu. Ekki liggur fyrir að slíkar tryggingar hafi verið settar. Þykir því ekki unnt að meta þá fjárhæð sem hluta af 60% fjármögnun frekar en „letter of intent“ frá Avalon Finance ltd. Þá var yfirlýsing Skífunnar hf. um framlag háð skilyrði um tiltekinn leikara í myndinni.

Þykir því ljóst að umsókn stefnanda uppfyllti ekki skilyrði 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 um fjármögnun.

Fyrir liggur að Kvikmyndamiðstöðin byggði synjun sína á styrkumsókn m.a. á því að framlögð gögn um fjármögnun kvikmyndarinnar uppfylltu ekki kröfur sem gerðar væru um „undirritaða samninga og/eða óskilyrtar yfirlýsingar um lánsfjármögnun eða fjármögnun“.

Í afgreiðslu Kvikmyndamiðstöðvarinnar á umsókn stefnanda um framleiðslustyrk samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 fólst að tekin var afstaða til þess hvort stefnandi uppfyllti skilyrði ákvæðisins um fjármögnun og að fyrir lægju skriflegir samningar eða staðfestingar þar um.

Þar sem ekki kemur skýrt fram í ákvæði 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 hvaða kröfur eru gerðar til umsækjanda um framlagningu gagna við þessar aðstæður, hefur það í för með sér ríkari skyldu stjórnvalds til að leiðbeina umsækjendum um kröfurnar og ganga úr skugga um að þær séu þeim ljósar áður en umsókn er hafnað á þeim grundvelli.

Er það mat dómsins að það hafi falist í rannsóknarskyldu Kvikmyndamiðstöðvarinnar að taka afstöðu til þeirra upplýsinga sem stefnandi lagði fram til að færa sönnur á að hann uppfyllti tilgreind skilyrði og ef þörf krafði að kanna þær frekar. Þar sem Kvikmyndamiðstöðin taldi að upplýsingar skorti til að unnt væri að taka afstöðu til þess hvort umrætt skilyrði væri uppfyllt bar henni í ljósi leiðbeiningarskyldu 7. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. einnig rannsóknarreglu 10. gr. sömu laga, að óska eftir þeim upplýsingum frá stefnanda og gera honum eftir atvikum grein fyrir þeim afleiðingum sem kynnu að hljóta af því ef upplýsingarnar yrðu ekki veittar eða þær væru ekki fullnægjandi.

Var málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvar haldinn annmarka að þessu leyti. Hins vegar er ekki fallist á að jafnframt hafi verið brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga við meðferð málsins.

Þá verður að telja það annmarka á úrskurði menntamálaráðuneytisins að ekki skyldu vera gerðar athugasemdir við málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvarinnar að þessu leyti. Hins vegar verður ekki talið að annmarkinn hafi verið svo verulegur að hann valdi því að staðfesting ráðuneytisins á ákvörðuninni hafi verið ólögsmæt.

Þegar aflað er umsagnar kvikmyndaráðgjafa sem ekki er umsækjanda að öllu leyti hagstæð við málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvarinnar, eins og var í tilviki stefnanda, þykir verða að telja að uppfyllt séu þau efnisskilyrði 13. gr.

stjórnsýslulaga að fram séu komin ný gögn eða upplýsingar, óhagstæðar aðila, sem kunni að hafa verulega þýðingu í málinu.

Fyrir liggur að stefnanda var send umsögn kvikmyndaráðgjafa 26. júní 2004 en til þeirrar umsagnar var vísað í umsögninni, dags. 28. desember 2004, sem lá til grundvallar við afgreiðslu styrkumsóknarinnar.

Í kjölfar þess óskuðu forsvarsmenn fyrirtækisins eftir fundi hjá Kvikmyndamiðstöðinni, sem haldinn var 13. september s.á. Í stefnu kemur fram að á fundinum hafi forráðamönnum sjóðsins verið tjáð að ensk þýðing handrits myndarinnar væri eingöngu til hliðsjónar, íslenska þýðingin væri sú sem styrkumsóknin grundvallaðist á.

Þykir því sýnt að stefnandi hafi á fundinum neytt andmælaréttar síns í tilefni af umsögn kvikmyndaráðgjafans, þótt honum hafi ekki verið boðið það sérstaklega. Er það í samræmi við það sem fram kom hjá forstöðumanni sjóðsins við skýrslutöku fyrir dómnum.

Þótt ekki verði talið að Kvikmyndamiðstöðin hafi brotið gegn 13. gr. stjórnsýslulaga við meðferð málsins þykir verða að telja það annmarka á málsmeðferðinni að stefnanda skuli ekki hafa verið boðið sérstaklega að neyta andmælaréttar síns.

Þá þykir mega fallast á að það sé annmarki á málsmeðferð menntamálaráðuneytisins að það fjallaði ekki sérstaklega um þennan þátt málsmeðferðarinnar.

Stefnandi byggir á að umsögn kvikmyndaráðgjafa sem gefin var í júnímánuði árið 2004 stangist fullkomlega á við álit sama ráðgjafa frá árinu 2003.

Fyrir liggur að í fyrri umsögninni kemur m.a. fram að ráðgjafanum finnist *dialógurinn* góður en svo sé að sjá hvernig takist til með þýðingu yfir á ensku. Ekki er gerð sérstök tillaga um afgreiðslu styrkumsóknarinnar.

Í síðari umsögninni kemur fram að ráðgjafanum finnist handritið ekki nógu gott og svolítið flauturslega unnið á köflum. Ráðgjafinn viti að umsögnin sé í hróplegri mótsögn við umsögnina frá því í fyrra og að hann viti ekki hvort hægt sé að kenna þýðingunni alfarið um eða hvort handritið hafi versnað eða hvort það sé smekkur hans sem hafi breyst. Þá kemur þar fram að ráðgjafinn mundi ekki setja Mann leiksins í forgangsröð verkefna hjá Kvikmyndamiðstöðinni og þar af leiðandi mæli hann ekki með því að Maður leiksins fái framleiðslustyrk frá Kvikmyndamiðstöðinni.

Þykir verða að líta til þess að tilvitnaðar umsagnir kvikmyndaráðgjafans eru ekki ritaðar af tilefni af sömu umsókn stefnanda. Auk þess sem þær eru ritaðar með u.þ.b. árs millibili. Þá liggur fyrir að í hvorugri umsögninni er mælt með styrkveitingu til stefnanda. Þykir því ekki unnt að fallast á það með stefnanda að umsagnirnar stangist fullkomlega á. Þá er á það að líta að eðli máls samkvæmt er listrænt mat kvikmyndaráðgjafa huglægs eðlis að verulegu leyti þó að mat á

hlutlægum atriðum geti þar skipt máli.

Er því ekki fallist á að Kvikmyndamiðstöðin hafi brotið gegn rannsóknarskyldu 10. gr. stjórnsýslulaga með því að staðreyna ekki hvort umsögn ráðgjafans væri byggð á traustum og málefnalegum grunni.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. kvikmyndalaga skal forstöðumaður Kvikmyndamiðstöðvar taka ákvörðun um styrkveitingu. Þá ákvörðun tekur hann að fengnum öllum gögnum máls í kjölfar fullnægjandi rannsóknar og mati á aðstæðum öllum.

Sú meginregla kemur fram í 3. mgr. 2. gr. reglugerðar 229/2003, eins og hún hljóðar eftir breytingu með reglugerð nr. 1066/2004, að forstöðumaður taki endanlega ákvörðun um styrkveitingu úr Kvikmyndasjóði að fengnu skriflegu, listrænu mati (áður „tillögu“) kvikmyndaráðgjafa.

Ljóst er því að ákvörðun um styrkveitingu er í höndum forstöðumanns en ekki kvikmyndaráðgjafa. Þá er ljóst að álit kvikmyndaráðgjafa er aðeins eitt þeirra gagna sem forstöðumaður skal hafa til hliðsjónar við töku ákvörðunar.

Ákvæði 3. töluliðar 1. mgr. 8. gr., sem heimilar forstöðumanni að veita framleiðslustyrk að tilteknum skilyrðum uppfylltum, án þess að leita fyrst umsagnar kvikmyndaráðgjafa, felur í sér undantekningu frá þeirri meginreglu sem fram kemur í 3. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar. Verður að skýra ákvæðið í því ljósi, en auk þess kemur skýrt fram í ákvæðinu að um er að ræða heimild forstöðumanns til að víkja frá því að umsagnar kvikmyndaráðgjafa sé aflað, sbr. orðalagið „getur“. Verður því að telja að forstöðumanni sé heimilt að byggja ákvörðun sína á slíkri umsögn enda þótt umsækjandi hafi uppfyllt öll skilyrði töluliðarins, t.d. um fjármögnun.

Verður því ekki fallist á að ólöglegt hafi verið af forstöðumanni að styðjast við mat kvikmyndaráðgjafans við töku ákvörðunar í máli stefnanda.

Reglugerð nr. 229/2003, um Kvikmyndasjóð, fjallar um úthlutun takmarkaðra gæða, þ.e. fjármuna sem hvert ár er veitt úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum til úthlutunar úr Kvikmyndasjóði. Er forstöðumanni Kvikmyndamiðstöðvar Íslands falið ákvörðunarvald um úthlutun af þeim fjármunum, sbr. 1. mgr. 7. gr. kvikmyndalaga nr. 137/2001. Ljóst er af þessu, sem og orðalagi 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003, að umsækjendur um styrk úr Kvikmyndasjóði eiga ekki lögvarinn rétt á framleiðslustyrk þótt þeir uppfylli skilyrði 3. töluliðar 1. mgr. greinarinnar, þ.á m. um að fjármögnun á 60% heildarkostnaðar sé lokið frá öðrum en Kvikmyndasjóði, enda þó að í niðurlagi ákvæðisins komi fram að framleiðslustyrkur samkvæmt því gangi „alla jafna“ fyrir öðrum styrkveitingum Kvikmyndasjóðs.

Eins og áður greinir heimilar ákvæði 3. töluliðar 8. gr. reglugerðar nr. 229/2003 forstöðumanni að veita framleiðslustyrk að tilteknum skilyrðum uppfylltum, án þess að leita fyrst umsagnar kvikmyndaráðgjafa. Hins vegar er forstöðumanni heimilt að byggja ákvörðun sína á slíkri umsögn. Er því ekki fallist á það með stefnanda að brotinn hafi verið réttur á stefnanda samkvæmt ákvæðinu

með því að byggja höfnun á styrkumsókn hans m.a. á mati kvikmyndaráðgjafa.

Fullyrðingar stefnanda um að honum hafi verið lofað styrk og að lengi hafi verið gefið í skyn að aðeins örlytlar viðbætur þyrfti til þess að hægt væri að taka ákvörðun um styrkveitinguna eru með öllu ósannaðar. Verður því ekki talið sýnt að stefnandi hafi mátt hafa réttmætar væntingar um að honum yrði úthlutað styrk.

Eins og að framan greinir er það niðurstaða dómsins að málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvar Íslands hafi falið í sér brot gegn lögum nr. 37/1993 gagnvart stefnanda, einkum 7. og 10. gr. Þá fellst dómurinn á að ýmsir annmarkar hafi verið á úrskurði menntamálaráðuneytisins.

Annmarkar á málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvar Íslands og menntamálaráðuneytisins geta hins vegar að mati dómsins ekki talist verulegir og ljóst þykir að þeir hafa ekki ráðið ákvörðun Kvikmyndamiðstöðvar Íslands um að synja stefnanda um styrk og síðan niðurstöðu menntamálaráðuneytisins um að staðfesta hana.

Verður því ekki fallist á að slíkir annmarkar hafi verið á málsmeðferð Kvikmyndamiðstöðvar Íslands og menntamálaráðuneytisins að bakað geti stefnda bótaskyldu vegna þess kostnaðar sem stefnandi kann að hafa haft af málsmeðferðinni hjá ráðuneytinu og síðan umboðsmanni Alþingis.

Samkvæmt því verður að sýkna stefnda af kröfum stefnanda.

Eftir atvikum þykir rétt að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu.

Þorgerður Erlendsdóttir héraðsdómari kveður upp dóminn.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfum stefnanda, Puppenspiel Ísland ehf.

Málskostnaður fellur niður.

Þorgerður Erlendsdóttir