

## D Ó M U R

**Héraðsdóms Reykjavíkur fimmtudaginn 29. mars 2012 í máli nr. E-3808/2010:**

**Hverfi ehf.**

*(Vilhjálmur Hans Vilhjálmsson hrl.)*

**gegn**

**Reykjavíkurborg**

*(Ingi Björn Poulsen hdl.)*

Mál þetta, sem var dómtekið 13. mars sl., er höfðað 26. maí 2010.

Stefnandi er Hverfi ehf., Hverfisgötu 78, Reykjavík.

Stefndi er Reykjavíkurborg, Ráðhúsinu, Reykjavík.

Endanleg dómkrafa stefnanda er sú að stefndi verði dæmdur til að greiða honum skaðabætur vegna útlagðs kostnaðar að fjárhæð 16.009.958 krónur ásamt dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 9. maí 2010 til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar úr hendi stefnda.

Dómkröfur stefnda eru þær aðallega að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda, en til vara að bætur verði lækkaðar. Þá er þess krafist að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað.

### I

Málsatvik eru þau að með bréfi 10. nóvember 2004 til skipulagsyfirvalda stefnda óskaði stjórnarformaður stefnanda eftir afstöðu stefnda til fyrirhugaðra framkvæmda á lóð stefnanda að Hverfisgötu 78, Reykjavík. Í framkvæmdunum fólst að bæta fimmtu hæðinni ofan á framhús á lóðinni og tveimur hæðum ofan á bakhús, en stefnandi ráðgerði að opna þar íbúðahótel með ellefu íbúðum. Erindið var lagt fram á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 12. nóvember 2004, ásamt uppdráttum Sverris Norðfjörðs arkitekts. Var málinu frestað og vísað til umsagnar hverfisstjóra.

Á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 19. nóvember 2004 var umsóknin lögð fram auk umsagnar skipulagsfulltrúa, þar sem spurt var hvort bæta mætti hæð ofan á húsið nr. 78 við Hverfisgötu og byggja fjögurra hæða hús við syðri mörk lóðarinnar, þ.e. á baklóð. Á fundinum var málinu frestað og vísað til

umsagnar hverfisstjóra.

Erindi stefnanda var tekið fyrir á fundi skipulags- og byggingarnefndar stefnda 22. desember 2004. Var nefndin jákvæð gagnvart erindinu og ákvað að fela skipulagsfulltrúa að vinna að málinu með stefnanda. Erindinu var jafnframt vísað til skipulagsráðs stefnda.

Á fundi skipulagsráðs stefnda 21. desember 2005 var fjallað um erindi stefnanda og samþykkt að fela skipulagsfulltrúa að funda með aðilum, auk þess sem bókað var í fundargerð að ekki væri gerð athugasemd við að stefnandi myndi láta vinna tillögu að breytingu á deiliskipulagi á eigin kostnað, sem síðan yrði grenndarkynnt.

Tillaga Sverris Norðfjörðs arkitekts fyrir stefnanda, að breytingu á deiliskipulagi, dags. 2. febrúar 2006, var lögð fram hjá skipulagsfulltrúa sem tók hana til umfjöllunar á fundi 10. febrúar sama ár. Á fundinum var samþykkt, með vísan til bókonar skipulagsráðs, að breytingartillagan yrði grenndarkynnt fyrir eigendum nærliggjandi húsa. Grenndarkynningin stóð yfir frá 16. mars til og með 13. apríl 2006. Fjórir hagsmunaaðilar skiluðu inn athugasemdum og var ákveðið á 114. fundi skipulagsfulltrúa 28. apríl 2006 að vísa málinu til skipulagsráðs stefnda.

Á fundi skipulagsráðs, 28. júní 2006, voru auk framangreindra athugasemda lagðar fram athugasemdir frá fyrirtækjum og þjónustuaðilum að Laugavegi 59, dags. 12. apríl 2006, bréf lóðarhafa við Hverfisgötu, dags. 19. maí 2006, og umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 12. maí 2006. Var skipulagstillaga stefnanda samþykkt með þeirri breytingu að þakform skyldi vera hallandi til að lágmarka grenndaráhrif gagnvart íbúum í næsta nágrenni. Þá var skipulagsfulltrúa falið að aðstoða stefnanda við að gera nauðsynlegar leiðréttingar á uppdrætti áður en erindið yrði sent Skipulagsstofnun.

Á fundi skipulagsfulltrúa 29. september 2006, var lögð fram ný tillaga Sverris Norðfjörð arkitekts, dags. 26. september 2006, sem gerði ráð fyrir tveggja hæða hækkun á bakhúsi í stað þriggja hæða eins og auglýst hafði verið. Á fundi skipulagsfulltrúa 18. október 2006 voru lagðar fram upplýsingar um skuggavarp, dags. 1. október 2006 og bókað að kynna ætti formanni skipulagsráðs upplýsingarnar.

Á fundi skipulagsráðs stefnda 18. október 2006 var hin breytta tillaga samþykkt með bókuninni: „Breytt tillaga dags. 26. september 2006 samþykkt með vísan til a-liðar 12. gr. samþykktar fyrir skipulagsráð, þegar uppdrættir hafa verið lagfærðir.“

Því næst var tillagan send Skipulagsstofnun til yfirferðar samkvæmt 3. mgr. 25. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Með bréfi Skipulagsstofnunar 10. nóvember 2006 til skipulagsyfirvalda stefnda gerði stofnunin athugasemd við að auglýsing um gildistöku breytinga, vegna umsóknar stefnanda, yrði birt í B-deild Stjórnartíðinda. Stofnunin taldi að fram komnum athugasemdum við grenndarkynningu hefði ekki verið svarað efnislega, ekki yrði unnt að uppfylla kröfur greinar 79.2. í byggingarreglugerð nr. 441/1998 um glugga í íbúðum bakhúss auk þess sem fyrirliggjandi uppdráttur, sem sýndi gildandi deiliskipulag, væri ekki í samræmi við breytingu á deiliskipulagi frá 2004. Skipulagsyfírvöld

stefndu sendu inn lagfærðan skipulagsupprátt en Skipulagsstofnun ítrekaði áður nefnda afgreiðslu sína á málinu í bréfi, dags. 15. desember 2006.

Á fundi skipulagsfulltrúa, 17. nóvember 2006, var lagt fram bréf Skipulagsstofnunar, dags. 10. nóvember 2006, og bókað að bréfið skyldi kynnt formanni skipulagsráðs.

Á fundi skipulagsráðs 15. janúar 2007 voru bréf Skipulagsstofnunar lögð fram og bókað að auglýsing myndi birtast í B-deild Stjórnartíðinda 15. janúar 2007, en á þeim tímapunkti var búið að gera þær leiðréttingar sem Skipulagsstofnun hafði farið fram á, meðal annars með lagfærðri umsögn stefnda frá 18. desember 2006.

Með bréfi byggingarfulltrúa stefnda 27. júlí 2007 var stefnanda tilkynnt að umsókn félagsins um byggingarleyfi hefði verið samþykkt. Þann 24. júlí 2008 greiddi stefnandi stefnda tilskilin gjöld að fjárhæð 2.421.755 krónur.

Með bréfi til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála 14. febrúar 2007 kærði Guðfinna J. Guðmundsdóttir hdl., fyrir hönd eigenda nærliggjandi fasteigna, þá ákvörðun skipulagsráðs stefnda að samþykkja breytingartillögu stefnanda og veita stefnanda byggingarleyfi.

Úrskurðarnefndin kvað upp úrskurð í málinu 10. nóvember 2009. Nefndin féllst á sjónarmið kæranda og féldi ákvörðun skipulagsráðs stefnda úr gildi. Nefndin taldi að ekki væri hægt að fallast á að skipulagsbreyting vegna framkvæmdanna væri óveruleg í skilningi 2. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997. Nýtingarhlutfall lóðarinnar myndi hækka úr 2,51 í 3,5. Með breytingunni væri í grundvallaratriðum vikið frá áformaðri nýtingu baklóðar Hverfisgötu 78 í gildandi deiliskipulagi og hækkaði nýtingarhlutfall lóðarinnar sem næmi um það bil 40%. Heimiluð hækkun fram- og bakhúss með tilheyrandi fjölgun íbúða væri þess eðlis að vænta mætti að breytingin hefði töluverð grenndaráhrif. Því hafi borið að auglýsa tillöguna samkvæmt 1. mgr. 26. gr. laganna sem feli í sér meginreglu um málsmeðferð deiliskipulagsbreytinga.

Aðilar funduðu vegna úrskurðarins 23. nóvember 2009. Stefndi kveður að af hans hálfu hafi verið lögð áhersla á að nauðsynlegt væri að endurtaka málsmeðferðina með vísan til niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar og hafi stefnandi verið hvattur til að leggja inn nýtt erindi sem fyrst þar sem hann óskaði eftir því við skipulagsráð að ný tillaga, þar sem gert væri ráð fyrir málsmeðferð í samræmi við 1. mgr. 26. gr., sbr. 25. gr., laga nr. 73/1997, yrði tekin til meðferðar og auglýst. Stefndi hafi óskað eftir að tekin yrði afstaða til þess hvort það væri heppilegt fyrir hann að skipta tillögunni í tvennt á þann hátt að byrjað yrði á því að auglýsa tillögu vegna ofanbyggingar framhúss og yrði hún afgreidd áður en lögð yrði fram önnur deiliskipulagstillaga um viðbyggingarnar. Á fundinum hafi þau svör verið veitt að í fljótu bragði væri ekkert sem mælti á móti slíkri tilhögun en slík málsmeðferð væri ætíð á forræði skipulagsráðs og borgarráðs og á ábyrgð stefnanda ef hann kysi að hafa slíkan hátt á. Hafi niðurstaða fundarins verið sú að stefndi myndi leggja fram tillögu þegar hann hefði gert upp hug sinn um framsetningu hennar, auk þess sem hann hafi haft uppi hugmyndir um að gera ráð fyrir rekstri hótélíbúða á lóðinni, en slík starfsemi kalli einnig á breytingu á deiliskipulagi.

Á fundi skipulagsráðs 13. janúar 2010 var lögð fram fyrirspurn Helga Hafliðasonar arkitekts fyrir hönd stefnanda, dags. 21. desember 2009, um breytingu á deiliskipulagi reits 1.173.0 vegna byggingar ofan á hús nr. 78 við Hverfisgötu samkvæmt uppdráttum, dags. 17. nóvember 2009. Málið var afgreitt með svohljóðandi bókun: „Ráðið gerir ekki athugasemdir við að fyrirspyrjandi láti vinna á eigin kostnað, tillögu að breytingu á deiliskipulagi þar sem gert er ráð fyrir ofanábyggingu hússins nr. 78 við Hverfisgötu. Tillagan verður auglýst þegar hún berst.“ Engin tillaga að breyttu deiliskipulagi hefur borist frá stefnanda.

Þann 9. apríl 2010 sendi lögmaður stefnanda stefnda bréf og krafðist skaðabóta vegna þess tjóns sem stefnandi hafi orðið fyrir vegna málsmeðferðar stefnda. Kveðst stefnandi engin viðbrögð hafa fengið vegna bréfsins og því sé honum nauðsynlegt að höfða málið til að fá tjónið bætt.

Í þinghaldi í máli þessu 20. janúar 2011 lagði stefnandi fram beiðni um dómkvaðningu matsmanna í því skyni að meta verðmæti fasteignarinnar að Hverfisgötu 78, Reykjavík í nóvember 2009, hvert verðmæti eignarinnar hefði verið í nóvember 2009 eftir viðbyggingu og breytingar, hver væri eðlilegur kostnaður við framkvæmdirnar, hvert væri verðmæti byggingarleyfisins og hvert væri fjárhagslegt tjón stefnanda við það að byggingarleyfið hafi verið fellt úr gildi. Voru Hjalti Sigmundsson byggingatæknifræðingur og Dan Wiium fasteignasali dómkvaddir til starfars og er matsgerð þeirra dagsett 25. nóvember 2011.

Fyrir dóminum gáfu skýrslu Hjalti Sigmundsson matsmaður og Helga Björk Laxdal, starfsmaður stefnda.

## II

Stefnandi kveður langa málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála hafa raskað mjög áætlunum sínum. Hann hafi vonast til að geta hafið framkvæmdir af fullum krafti á árinu 2007. Forsendur þeirra áætlana hafi brostið algjörlega þegar ákvörðun skipulagsráðs stefnda hafi verið felld úr gildi. Þá telur hann engin efnisleg viðbrögð hafa borist við erindi Helga Hafliðasonar arkitekts, sem skorað hafi á stefnda að leiða málið strax til lykta þannig að hefja mætti framkvæmdir. Þar með hafi áætlanir stefnanda farið endanlega út um þúfur.

Stefnandi byggir kröfu sína á því að stefndi hafi með óvandaðri og rangri málsmeðferð á umsókn hans, vegna fyrirhugaðra framkvæmda á lóð hans, valdið sér verulegu og varanlegu tjóni. Tjón stefnanda sé bein afleiðing af saknæmu gáleysi starfsmanna stefnda sem hafi vanrækt að gæta rétttra lagareglna við meðferð umsóknar hans. Skaðabótaábyrgð stefnda byggist á grunnreglu skaðabótaréttar um húsbóndaábyrgð.

Stefnandi hafi haft réttmætar væntingar til að ætla að skipulagsyfirvöld stefnda myndu annast umsókn hans í samræmi við lög og málsmeðferðarreglur sem gildi um framkvæmd skipulagsbreytinga, enda hafi starfsmenn stefnda sérfræðipökkingu á því sviði og sé þeim ætlað að hafa eftirlit með og tryggja að settum reglum sé þar fylgt í hvívetna.

Stefnandi telji að starfsmönnum stefndu, sem sérfræðingum á sviði skipulags- og byggingarmála, hafi mátt vera ljóst að breytingar á deiliskipulagi vegna fyrirhugaðra framkvæmda stefnanda gætu ekki talist óverulegar í skilningi 2. mgr. 26. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og að þær þörfuðust málsmeðferðar samkvæmt 1. mgr. 26. gr. sömu laga. Sú lagaregla feli í sér meginreglu um málsmeðferð deiliskipulagsbreytinga.

Stefnandi byggir á því að stefndi hafi vitað, eða a.m.k. mátt vita, að sú málsmeðferð sem hafi verið valin samkvæmt lögum nr. 73/1997 hafi ekki verið rétt og því ólöglegt og að hún myndi leiða til ógildingar á ákvörðun stefnda, stefnanda til tjóns. Stefnandi telji að hafi stefndi verið í vafa um hvora málsmeðferðina samkvæmt lögum nr. 73/1997 skyldi velja hafi honum borið að velja þá vandaðri, enda miklir hagsmunir í húfi fyrir stefnanda að rétt væri staðið að deiliskipulagsbreytingunni. Það sé mjög ámælisvert að mati stefnanda að stefndi hafi ekki brugðist á neinn hátt við athugasemdir Skipulagsstofnunar. Þá sé það ekki síður ámælisvert og skýrt dæmi um slægt vinnubrögð starfsmanna stefnda að stefndi hafi ekki séð ástæðu til að upplýsa stefnanda um fram komnar athugasemdir eða mögulegar afleiðingar ef ekki yrði brugðist við þeim. Stefnandi hafi því ekki getað haft nein áhrif á málsmeðferðina og alls ekki búið sig undir að ákvörðun skipulagsyfirvalda stefnda kynni að verða felld úr gildi og deiliskipulagsbreytingu hafnað.

Stefnandi hafi orðið fyrir miklu tjóni þegar ákvörðun skipulagsráðs hafi verið felld úr gildi með úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála uppkveðnum 10. nóvember 2009. Undirbúningur framkvæmda hafi verið á lokastigi og ráðist hafi verið í margvíslegan kostnað, meðal annars vegna verkeikninga, skýrslna og útreikninga á burðarvirki, auk mælinga á skuggavarpi. Jafnframt hafi stefnandi greitt framkvæmdasviði stefnda ýmis gjöld vegna hinna fyrirhuguðu framkvæmda. Þá hafi stefndi í október 2009 óskað eftir því að framkvæmd yrði sérstök styrktarmæling vegna jarðskjálfta. Stefnandi hafi þá fyrir löngu tryggt fjármögnun framkvæmdanna og lagt grunn að rekstri íbúðahótels. Fyrirsvarsmáður stefnanda hefði rætt við Helgu Laxdal, lögfræðing hjá stefnda, og Júlíus Vífil Ingvarsson, formann skipulagsráðs stefnda, sem hafi engin vandkvæði séð á þeirri framkvæmd.

Stefnandi telji að framkvæmdum hefði verið lokið og búið að opna íbúðahótel ef stefndi hefði gætt réttra málsmeðferðarreglna við afgreiðslu málsins. Stefnandi hafi staðið vel að öllum undirbúningi með hjálp fagaðila, fjármögnun hafi verið tryggð og ákveðið að byggja íbúðahótel. Af byggingunni hafi ekki orðið vegna mistaka og vanrækslu starfsmanna stefnda. Stefnandi telji því fullt orsakasamband vera á milli hinnar röngu og óvönduðu málsmeðferðar og þess tjóns sem stefnandi hafi orðið fyrir. Jafnframt hafi stefnandi, eins og áður segi, ekki með nokkru móti getað takmarkað tjón sitt, þar sem hann hafi verið í góðri trú um að stefndi hefði gætt réttra laga- og málsmeðferðarreglna.

Stefnandi byggir á því að hann eigi a.m.k. að verða eins settur og hann væri hefði hann ekki sótt um byggingarleyfi hjá stefnda. Það liggja fyrir að stefnandi hafi lagt í umtalsverðan kostnað vegna hinna fyrirhuguðu framkvæmda. Stefnandi krefjist þess að stefndi bæti honum það tjón. Kostnaður stefnanda vegna framkvæmdanna sé samtals að fjárhæð 16.009.958 krónur og sundurliðið þannig:

Sverrir Norðfjörð - arkitektateikningar	kr. 9.500.000
Helgi Hafliðason arkit. - kostn. vegna teikninga	kr. 491.520
Helgi Hafliðason arkit. - kostn. vegna teikninga	kr. 161.280
VSH – kostn. vegna burðarþolsteikninga	kr. 1.224.927
Tera sf. – kostn. vegna rafmagnsteikninga	kr. 120.476
Heimild – kostn. vegna jarðskjálftamælinga	kr. 235.000
Heimild – kostn. vegna jarðskjálftamælinga	kr. 235.000
Stefndi – byggingarleyfi	kr. 2.421.755
Kristinn Jónsson – vinna við umsjón	kr. 1.500.000
Sigrún Elín Benediktsdóttir – vinna vegna eignask.	kr. 60.000
Fasteignamarkaðurinn – Mat	kr. 60.000

---

Samtals kr. 16.009.958

Krafan byggist á því að stefnandi hafi lagt út í kostnað vegna fyrirhugaðra framkvæmda eftir að stefndi hafi samþykkt erindi hans. Jákvæðar viðtökur stefnda við erindi stefnanda hafi orðið til þess að stefnandi hafi hafið undirbúning framkvæmda. Ekkert hafi gefið stefnanda tilefni til að ætla annað en að erindi hans hlyti vandaða meðferð í samræmi við gildandi lög. Í þessu sambandi leggi stefnandi sérstaka áherslu á að stefndi hafi ekki tilkynnt stefnanda um athugasemdir Skipulagsstofnunar. Stefnandi hafi af þeim sökum haldið undirbúningi áfram í góðri trú. Að mati stefnanda séu allir ofangreindir kostnaðarliðir eðlilegur þáttur í undirbúningi framkvæmda en stefnandi hafi lagt sig í framkróka með að halda kostnaði í lágmarki.

Stefnandi krefjist dráttarvaxta frá 9. maí 2010 en þá hafi mánuður verið liðinn frá því að stefnandi hafi sett kröfur sínar fram í kröfubréfi til stefnanda, dags. 9. apríl sama ár, sbr. 9. gr. sömu laga.

Stefnandi vísi einkum til almennra reglna um skaðabætur utan samninga, sérstaklega sakarreglunnar og meginreglunnar um fébótaábyrgð hins opinbera vegna skaðaverka í stjórnslu. Þá sé vísað til meginreglu stjórnsluréttarins um vandaða stjórnsluhætti, auk stjórnslulaga nr. 37/1993. Enn fremur sé vísað til skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og byggingarreglugerðar nr. 441/1998. Kröfu um dráttarvexti styðji stefnandi við reglur III. kafla laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Krafa um málskostnað styðjist við 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Málið sé höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur með vísan til 3. mgr. 33. gr. laga nr. 91/1991.

### III

Stefndi byggir á því að saknæmisskilyrði séu ekki uppfyllt hvað stefnda og starfsmenn hans varði. Hann mótmæli því alfarið að hann eða starfsmenn hans hafi gerst berir að saknæmri háttsemi við málsmeðferð erindis stefnanda með því að hafa beitt óvandaðri og rangri málsmeðferð á umsókn vegna fyrirhugaðra framkvæmda á lóð stefnanda og þannig valdið honum verulegu og varanlegu tjóni. Staðhæfingum stefnanda um meinta saknæma háttsemi stefnda og að stefndi hafi vitað, eða að minnsta kosti mátt vita, að sú málsmeðferð sem valin hafi verið samkvæmt lögum nr. 73/1997 hafi ekki verið rétt, og því ólögmat, sé mótmælt sem röngum.

Hugtakið „óveruleg breyting“ í skilningi 2. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997 sé afar teygjanlegt og háð talsverðri túlkun. Ákvæðið feli í sér vísireglu sem nauðsynlegt sé að skýra og fylla með viðurkenndum aðferðum áður en unnt sé að beita henni í einstökum tilfellum. Sé þannig rétt að túlka skilyrðið um óverulega breytingu í samræmi við það markmið laga nr. 73/1997 að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulags- og byggingarmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, sbr. 1. gr. laganna. Stefndi telji að játa verði skipulagsnefnd nokkurt svigrúm við mat á því hvenær sú málsmeðferð sé nægileg til að ná því markmiði laganna að réttaröryggi í meðferð skipulags- og byggingarmála sé tryggt með þeim hætti sem kveðið sé á um í 1. gr. Í framkvæmd hafi hugtakið aukinheldur verið túlkað með nokkuð frjálsglum hætti og skilyrðið á stundum verið túlkað nokkuð rúmt. Sé því alfarið mótmælt að í tilfelli stefnanda hafi stefndi túlkað hugtakið rýmra eða með frjálsglri hætti en gangi og gerist í sambærilegum tilvikum.

Rökin að baki 2. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997 séu hallkvæmnirök, enda sé grenndarkynning í ákveðnum tilfellum mjög æskilegur kostur í stað þeirrar kynningar sem lögin geri ráð fyrir að meginstefnu og fjallað sé um í 1. mgr. ákvæðisins, sem byggist aðallega á því að auglýsa breytinguna í dagblöðum. Vinnsla skipulagsáætlana og kynning þeirra geti verið dýr og tímafrek málsmeðferð og því hafi löggjafinn tekið þá afstöðu, með því að mæla fyrir um umrædda undanþágureglu, að hún sé nauðsynleg til að stuðla að skilvirkni í stjórnýslu. Með henni hafi sveitarstjórn möguleika á ódýrari málsmeðferð í einfaldari málum, án þess að réttaröryggi hagsmunaaðila sé fyrir borð borið. Þannig liggja ólögfest meðalhófsregla stjórnýsluréttarins sem rauður þráður í gegnum mat skipulagsnefndar á því hvora málsmeðferð breyting á deiliskipulagi hljóti. Ekki eigi að velja málsmeðferð sem sé meira íþyngjandi, tímafrekari og kostnaðarsamari en ástæða sé til með hliðsjón af undirliggjandi hagsmunum hverju sinni. Auglýsing skipulagsáætlunar hafi það að markmiði að tryggja aðkomu og réttaröryggi þeirra hagsmunaaðila sem verði fyrir áhrifum af þeirri breytingu sem auglýst sé. Í því tilfelli sé unnt að gera greinarmun á því hvort um sé að ræða bein eða óbein áhrif. Því sé eðlilegt þegar breyting deiliskipulags nái til ótilgreinds hóps hagsmunaaðila, sem jafnvel geti orðið fyrir óbeinum áhrifum, og varði ófyrirséða hagsmunastærð, að hún sé auglýst með áberandi hætti og öllum sem telji sig eiga hagsmuna að gæta gert kleift að gera við hana athugasemdir sem skipulagsnefnd taki síðar afstöðu til. Auki það líkurnar á því að efnislega rétt niðurstaða nái fram að ganga, sem sátt sé

um meðal íbúa skipulagssvæðisins og annarra þeirra sem telji sig eiga hagsmuna að gæta varðandi skipulagningu þess. Þegar breyting varði afmarkaða og óverulega stærð og hagsmunaaðilar sem verði fyrir beinum grenndaráhrifum séu þekktir, sé réttaröryggi þeirra hins vegar betur tryggt með því að gefa þeim tilgreindu aðilum færi á að koma á framfæri athugasemdum. Það eigi við í þessu tilvikum enda hafi breytingartillagan aðeins náð til einnar lóðar, en ekki skipulagssvæðisins í heild, auk þess sem beinir hagsmunaaðilar hafi verið þekktir og augljósir og þeim gefið færi á að koma að athugasemdum. Hafi það verið mat skipulags- og byggingarsviðs stefnda að ekki væri um að ræða neina hagsmunaaðila sem yrðu fyrir óbeinum áhrifum af breytingunni og þyrfti að ná til með almennri auglýsingu.

Við mat á því hvort starfsmenn stefnda hafi vitað eða mátt vita að sú deiliskipulagstillaga sem stefnandi hafi lagt fram hafi falið í sér verulega breytingu á gildandi deiliskipulagi en ekki óverulega sé rétt að hafa eftirfarandi í huga:

Í fyrsta lagi sé rétt að líta til leiðbeininga stjórnvalda sem fjalli um mat á óverulegum breytingum deiliskipulags. Eitt af lögboðnum hlutverkum Skipulagsstofnunar sé að leiðbeina sveitarfélögum við gerð skipulagsáætlana, sbr. d-lið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 73/1997. Skipulagsstofnun hafi á grundvelli ákvæðisins sent frá sér almennar leiðbeiningar á svokölluðu leiðbeiningarblaði 8a sem fjalli um grenndarkynningu vegna óverulegra breytinga á deiliskipulagi. Í leiðbeiningunum komi fram að skipulagsnefnd taki faglega afstöðu til breytingarinnar og meti síðan hvort breytingin sé veruleg eða óveruleg. Sé breytingin ekki í ósamræmi við þá byggð sem fyrir sé, til dæmis hvað varði notkun, nýtingarhlutfall og yfirbragð og hafi hún ekki áhrif á aðra en nágretta, þá megi grenndarkynna hana. Í dæmaupptalningu á leiðbeiningarblaðinu um það hvenær grenndarkynning geti átt við séu meðal annars nefnd þau tilvik þegar byggingarreit sé breytt, notkun húshluta sé breytt, aðkomu sé breytt og bílastæðum fjölgað.

Mat stefnda hafi byggst á öllum þessum sjónarmiðum og leitt til þeirrar niðurstöðu að ekki væri ástæða til að ætla annað en að umræddar breytingar væru óverulegar í skilningi 2. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997. Hafi það meðal annars byggst á eftirfarandi:

1. Breytingin sé ekki í ósamræmi við þá byggð sem fyrir sé hvað varði notkun. Skipulagsreiturnar nr. 1.173.0 sé staðsettur á miðborgarsvæði samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024, en í miðborginni fari fram starfsemi sem þjóni landinu í heild, svo sem á sviði stjórnáætlunar, viðskipta og menningar. Einnig myndi miðborgin meginkjarna smásöluverslunar, sértækrar þjónustu og afþreyingar. Á reitnum séu 13 fasteignir þar sem fram fari miðborgarstarfsemi og íbúabyggð á efri hæðum og baklóðum. Á reitnum séu alls 89 íbúðir með 198 íbúum og tæplega 8.000 fm atvinnuhúsnæði. Deiliskipulagsbreytingin hafi varðað þessa einu lóð, Hverfisgötu 78, og tillagan hafi stafað frá lóðarhafa þar sem gert hafi verið ráð fyrir að ein hæð yrði byggð ofan á 4. hæð þess húss sem fyrir sé á reitnum auk byggingar tveggja hæða bakhúss. Með þessu myndu átta litlar íbúðir vera á reitnum auk þeirrar þjónustustarfsemi sem fyrir sé. Engin breyting hafi því verið fyrirhuguð á landnotkun reitsins og hafi fyrirætlanir lóðarhafa að öllu leyti verið til samræmis við stefnumörkun borgaryfirvalda um uppbyggingu í miðborg og þéttingu byggðar á svæðinu. Með hliðsjón af þessu hafi starfsmenn stefnda haft alla ástæðu til að ætla að um væri að ræða óverulega breytingu á deiliskipulaginu.

2. Breytingin sé ekki í ósamræmi við þá byggð sem fyrir sé hvað varði nýtingarhlutfall. Deiliskipulagsáætlanir í miðborginni nái undantekningarlaust til eins göturreits til samræmis við ákvæði 3.1.4 í skipulagsreglugerð. Nýting lóða á miðborgarsvæði sé afar misjöfn og sé reitur 1.173.0 engin undantekning. Nýtingarhlutfall á nærliggjandi lóðum spanni allt frá 0, þar sem gert sé ráð fyrir bílastæðum eingöngu, til 4,2. Sem dæmi megi nefna að nýtingarhlutfall á lóðinni nr. 59 við Laugaveg sé 4,2 og nýtingarhlutfall á lóð nr. 82 við Hverfisgötu sé 4,09. Þrátt fyrir að breytingin hafi gert ráð fyrir auknu nýtingarhlutfalli úr 2,51 í 3,5 teljist það ekki í ósamræmi við það nýtingarhlutfall sem fyrir sé á einstökum lóðum á reitnum. Með hliðsjón af þessu hafi starfsmenn stefnda haft alla ástæðu til að ætla að um væri að ræða óverulega breytingu á deiliskipulaginu.

3. Breytingin sé ekki í ósamræmi við þá byggð sem fyrir sé hvað varði yfirbragð. Yfirbragð byggðar skipulagsreitsins hafi engum stakkaskiptum tekið með hinni umdeildu deiliskipulagstillögu. Þrátt fyrir að frambygging lóðarinnar yrði hækkuð um eina hæð yrði hún ekki hærri en nálægar byggingar við Hverfisgötu og hafi því ekki áhrif á götumyndina, eins og glögglega megi sjá af sneiðmyndum deiliskipulagsins. Þar megi til dæmis nefna Hverfisgötu 74 sem sé fjórar hæðir og ris, Hverfisgötu 76 sem sé fjórar hæðir og Hverfisgötu 80 þar sem veitt sé heimild fyrir fjögurra hæða húsi. Húsið á horninu, að Hverfisgötu 82, sé fimm hæða hús. Einnig megi nefna að yfirbragð lóðanna við Hverfisgötu sé á þann hátt að gert sé ráð fyrir bakbyggingum samkvæmt deiliskipulaginu þar sem megi hafa bílgeymslur. Með hliðsjón af þessu hafi starfsmenn stefnda haft alla ástæðu til að ætla að um væri að ræða óverulega breytingu á deiliskipulaginu.

4. Deiliskipulagsbreytingin hafi ekki haft áhrif á aðra en nágretta. Með deiliskipulaginu hafi, sem fyrr segi, verið gert ráð fyrir að byggja mætti allt að átta litlar íbúðir á lóðinni. Hugmyndir lóðarhafa hafi byggst á því að fimm íbúðir yrðu í nýbyggingu í bakhúsi og þrjár íbúðir í frambyggingu. Tveggja hæða bakhús með fimm litlum íbúðum á baklóð í miðborginni geti, að mati stefnda, ekki haft teljandi áhrif á aðra en nágretta sína. Hækkun frambyggingarinnar um eina hæð, úr fjórum hæðum í fimm, geti varla haft áhrif á aðra en nágretta. Þegar litið sé til grenndarsjónarmiða beri helst að nefna mögulega útsýnisskerðingu, aukið skuggavarp og aukna nálægð. Þegar litið sé til staðsetningar lóðarinnar á miðborgarsvæði og þeirrar uppbyggingar sem hafi verið fyrirhuguð á reitnum verði ekki séð að deiliskipulagsbreytingin hafi haft nokkur áhrif á aðra en nágretta. Með hliðsjón af þessu hafi starfsmenn stefnda haft alla ástæðu til að ætla að um væri að ræða óverulega breytingu á deiliskipulaginu.

Af framangreindu sé, að mati stefnda, ekki hægt að komast að annarri niðurstöðu en að deiliskipulagsbreytingin hafi í raun verið óveruleg í skilningi 2. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997, þrátt fyrir niðurstöðu úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Í öllu falli hafi starfsmenn stefnda haft fulla ástæðu til að ætla, og verið í góðri trú um, að breytingin væri óveruleg. Mat stefnda hafi verið í fullu samræmi við leiðbeiningar Skipulagsstofnunar. Stefndi hafi sent Skipulagsstofnun deiliskipulagsbreytinguna til yfirferðar 27. október 2006. Með bréfi stofnunarinnar 10. nóvember sama ár hafi hún gert minni háttar athugasemdir við að tillagan yrði auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Ástæða þess að stofnunin hafi verið mótfallin auglýsingu hafi samkvæmt bréfinu verið sú að athugasemdum er hafi borist á kynningartíma tillögunnar hafði ekki verið svarað efnislega, ekki væri hægt að

uppfylla ákvæði í byggingarreglugerð um að íbúðir skuli hafa glugga í tvær áttir, auk þess sem uppdráttur tillögunnar væri ekki í samræmi við breytingu á umræddu deiliskipulagi frá 14. janúar 2004, en þá hafi verið heimilaðar yfirbyggingar á svölum Hverfisgötu 78. Komið hafi verið til móts við athugasemdir stofnunarinnar að því er varði framsetningu tillögunnar. Skipulagsstofnun hafi hins vegar engar athugasemdir gert við þá staðreynd að tillagan hafi hlotið málsmeðferð sem óveruleg breyting á deiliskipulagi. Ef stofnunin hefði verið þeirrar skoðunar hefði hún gert slíkar athugasemdir. Athugasemdir stofnunarinnar hafi því ekki lotið að þeirri málsmeðferð sem deiliskipulagstillaga stefnanda hafi fengið við vinnslu hennar hjá stefnda. Þær hafi á engan hátt fjallað um það hvort breytingar deiliskipulagsins væru verulegar eða óverulegar. Athugasemdirnar hafi því engin áhrif haft á þá staðreynd að deiliskipulagið hafi verið fellt úr gildi og því engin áhrif haft á meinta skaðabótaskyldu stefnda. Þá mótmæli stefndi því alfarið sem röngu og ósönnuðu að starfsmenn stefnda hafi látið hjá líða að upplýsa stefnanda um athugasemdir Skipulagsstofnunar.

Niðurstaða úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála um að fella úr gildi hið umþrætta deiliskipulag virðist byggjast á því í einu og öllu að breytingin hafi í för með sér grenndaráhrif sem ekki geti talist óveruleg. Sé þar helst byggt á því að með breytingunni væri vikið í grundvallaratriðum frá áformaðri nýtingu baklóðar Hverfisgötu 78 í gildandi deiliskipulagi og myndi nýtingarhlutfall hækka um 40%, úr 2,51 í 3,5. Heimiluð hækkun fram- og bakhúss með tilheyrandi fjölgun íbúða væri þess eðlis að vænta mætti að breytingin hefði töluverð grenndaráhrif. Niðurstaðan sé því fyrst og fremst byggð á meintum óæskilegum áhrifum vegna aukinnar nýtingar á baklóðinni. Hvergi sé fjallað um útlit, sérkenni, skuggavarp o.s.frv. Stefndi sé í öllum atriðum ósammála mati úrskurðarnefndarinnar, enda sé það einkar illa rökstutt, og ítreki að dæmi um töluvert hærra nýtingarhlutfall sé að finna á þessum skipulagsreit. Vissulega komi sjónarmið grenndarréttar mikið við sögu við mat á því hvort skipulagsbreyting teljist óveruleg eða ekki. Því meiri röskun á grenndarhagsmunum sem um sé að ræða, því minni líkur séu á að breyting á deiliskipulagi verði talin óveruleg í skilningi 2. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997. Í framkvæmd hafi verið litið til þess hve mikil áhrif breytingin hafi á skipulagða nýtingu, útlit og sérkenni umrædd svæðis. Þrátt fyrir að nýtingarhlutfall hafi hækkað um 40% verði ekki hjá því litið að áhrif þeirrar nýtingar felist fyrst og fremst í aukinni íbúafjölgun á reitnum. Um sé að ræða átta litlar íbúðir svo reikna megi með því að heildar íbúafjölgun gæti verið á bilinu 8-16 einstaklingar. Aðliggjandi hús hýsi bæði íbúa og að stórum hluta þjónustufyrirtæki. Þannig sé það skoðun stefnda, og hluti af samþykktari stefnumörkun miðborgarinnar sem skipulagssvæðis, að fjölgun íbúa á reitnum myndi vera til hagsbóta fyrir reitinn í heild sinni, meðal annars með aukinni aðsókn í þá þjónustu sem fyrir sé á reitnum. Ekki hafi verið gert ráð fyrir breyttri aðkomu bílaumferðar í tillögunni, auk þess sem ekki hafi verið gert ráð fyrir nýjum bílastæðum á lóðinni sem myndu leiða til aukinna og óæskilegra grenndaráhrifa.

Í öðru lagi verði ekki hjá því litið að tillaga sú sem stefnandi hafi lagt fram og samþykkt hafi verið í skipulagsráði 18. október 2006 geri beinlínis ráð fyrir því að um málsmeðferð fari samkvæmt 2. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997. Þannig segi í tillögunni „tillagan var grenndarkynnt frá [...] með athugasemdafresti til [...]“. Verði ekki annað séð en að stefnandi hafi því beinlínis gert ráð fyrir, og jafnframt lagt það til, að um málsmeðferð færi eins og um óverulega breytingu á deiliskipulagi væri að ræða, enda sé slík túlkun í samræmi við viðtekna venju í sambærilegum málum.

Það hafi því verið samdóma álit beggja aðila málsins að um væri að ræða óverulega breytingu deiliskipulagsins. Í því samhengi sé rétt að benda á að stefnandi hafi látið sérfræðing vinna fyrir sig tillöguna, en þeir einir hafi heimild til að útbúa tillögu að breyttu deiliskipulagi sem hlotið hafi til þess viðurkenningu. Sé því mótmælt sem fram komi í stefnu að stefnandi hafi haft réttmætar væntingar til þess að ætla að stefndi myndi annast umsókn stefnanda á öðrum lagagrundvelli í samræmi við sérfræðipækkingu starfsmanna stefnda. Sé stefnandi í besta falli meðábyrgur fyrir þeirri málsmeðferð sem valin hafi verið.

Að öllu framangreindu virtu sé það mat stefnda að sú málsmeðferð sem deiliskipulagstillaga stefnanda hafi hlotið hjá stefnda hafi verið lögmæt. Í öllu falli hafi starfsmenn stefnda á engan hátt mátt ætla að umrædd deiliskipulagstillaga fæli í sér verulega breytingu á deiliskipulagi svæðisins. Verði því ekki séð að stefndi eða starfsmenn hans hafi sýnt af sér saknæmt gáleysi, enda í góðri trú um að sú málsmeðferð sem fyrir valinu hafi orðið væri í samræmi við lög. Að mati stefnda sé því saknæmisskilyrði vinnuveitendaábyrgðarreglu skaðabótaréttarins ekki fullnægt í máli þessu.

Stefndi telur stefnanda ekki hafa orðið fyrir tjóni enda hafi hann engan byggingarrétt misst. Því skorti alfarið orsakasamhengi á milli hins meinta tjóns og þeirrar ákvörðunar úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála að fella úr gildi deiliskipulag reitsins. Þrátt fyrir að hið umþrætta deiliskipulag hafi verið fellt úr gildi, liggi ekkert fyrir um það hvort stefnandi geti komið fyrirætlunum sínum í framkvæmd. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar um að fella deiliskipulagið úr gildi byggist á formi en ekki efni. Stefnanda hafi verið og sé enn í lófa lagið að setja fram sömu deiliskipulagstillögu, en gera ráð fyrir málsmeðferð í samræmi við 1. mgr. 26. gr., sbr. 25. gr., laga nr. 73/1997, en á þeim grundvelli megi gera ráð fyrir því að deiliskipulagstillaga hans hljóti lögformlegt samþykki og hann geti framkvæmt fyrirætlanir sínar. Hafa verði í huga að upphaf máls þessa byggist á erindi frá stefnanda til samræmis við heimildir í 2. mgr. 23. gr. laga nr. 73/1997, en þar komi fram að framkvæmdaraðila sé heimilt að gera tillögu til sveitarstjórnar að breytingu á deiliskipulagi á sinn kostnað. Ný tillaga hafi ekki borist og hafi stefndi því enn ekki getað endurtekið málsmeðferðina til samræmis við niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar. Af því leiði að enginn byggingarréttur hafi verið tekinn frá stefnanda. Hagsmunir stefnanda séu því ekki farnir forgörðum. Þessu geri stefnandi sér grein fyrir, enda hafi hann lagt fram fyrirspurn um breytingu á deiliskipulagi reitsins 21. desember 2009, eftir að úrskurður úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála hafi verið kveðinn upp. Í fyrirspurninni sé farið fram á að deiliskipulag verði þannig úr garði gert að byggja megi 5. hæð ofan á húsið við Hverfisgötu 78 í samræmi við teikningu Sverris Norðfjörðs sem samþykkt hafi verið 2007, með breytingu sem sótt hafi verið um í nóvember 2009. Skipulagsráð hafi afgreitt málið jákvætt og skyldi tillagan auglýst þegar hún bærisk. Engin tillaga hafi enn borist. Því verði ekki annað séð en að stefnandi hafi sjálfur tekið þá ákvörðun að hætta við fyrirhugaðar framkvæmdir, nýta ekki byggingarréttinn og þannig fyrirgert mögulegum fjárhagslegum ávinningi af verkefni. Verði ekki séð að stefndi hafi átt nokkurn þátt í því að baka stefnanda hið meinta tjón.

Mögulega sé hægt að halda því fram að framkvæmdir á lóðinni hafi að einhverju leyti tafist vegna niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar, en einungis sé um að ræða þann tíma sem hafi liðið frá því að úrskurðurinn hafi verið kveðinn upp og þar til lóðarhafi hafi fengið skýrar leiðbeiningar um næstu skref á fundi sínum með

skipulagsyfyrirvöldum. Fundurinn hafi verið haldinn tólf dögum eftir uppkvaðningu úrskurðarins. Ekkert orsakasamband sé hins vegar á milli þeirra tafa og þess fjárhagslega tjóns sem stefnandi telji sig hafa orðið fyrir. Þá hafi engin gögn um fjármögnun verkefnisins, og mögulega breytingu á henni, verið lögð fram. Stefnandi hafi tekið þá ákvörðun að hefja ekki framkvæmdir strax árið 2006 en það hefði hann vel getað gert þrátt fyrir að ákvörðun um staðfestingu deiliskipulagsins hafi verið kærð til úrskurðarnefndarinnar, enda geri lög nr. 73/1997 ekki ráð fyrir því að kæra fresti framkvæmdum. Fjöldmörg dæmi séu fyrir því að lóðarhafar byggji upp í samræmi við deiliskipulag sem kært hafi verið til úrskurðarnefndarinnar. Í þeim tilfellum sem nefndin hafi fellt deiliskipulag úr gildi eftir að framkvæmdir hafi verið hafnar, eða þeim lokið, vegna galla á formi skipulagsáætlunarinnar, hafi sveitarstjórnir haft þann möguleika að breyta deiliskipulaginu til samræmis við athugasemdir úrskurðarnefndarinnar, eftir uppkvaðningu. Sú lausn hefði vel verið möguleg í tilfalli stefnanda.

Stefnanda hafi verið í lófa lagið að takmarka meint tjón sitt með því að hefjast strax handa við að koma deiliskipulagstillögu sinni í annan málsmeðferðarfarveg. Það hafi hann hins vegar ekki gert. Það sé grundvallarforsenda fyrir því að bótaskylda stofnist að tjónþoli hafi takmarkað tjón sitt. Þrátt fyrir jákvæða umsögn stefnda um framlagningu nýrrar deiliskipulagstillögu stefnanda hafi hann ekkert aðhafst til að koma henni í réttan farveg og þegar af þeirri ástæðu verði ekki annað séð en að hann hafi fyrirgert rétti sínum til skaðabóta.

Krafa stefnanda byggist á því að hann hafi lagt út í kostnað vegna fyrirhugaðra framkvæmda. Sé tjónið sú fjárhæð sem hann hafi lagt fram við undirbúning framkvæmdanna. Stefndi telji að stefnandi hafi mátt vita að ákveðin fjárhagsleg áhætta fælist í því að setja fram tillögu um breytt deiliskipulag og framkvæmdir í samræmi við það. Lög nr. 73/1997 geri beinlínis ráð fyrir því að hagsmunaaðilar geti haft áhrif á sitt nánasta umhverfi og framkvæmdir á því. Séu aðilar sem hyggi á framkvæmdir á grundvelli tillögu að breyttu deiliskipulagi undirorpnir þessari áhættu og meðvitaðir um hana. Sá sem geri tillögu að breyttu deiliskipulagi geti því ekki vænst þess að tillagan nái fram að ganga óbreytt og áætlanir að baki henni standist. Sé almennt talið að sú áhætta sé á kostnað þess aðila sem freisti þess að breyta áður samþykktri stefnumörkun skipulagsyfyrivalda. Þá árétti stefndi að ekki sé útséð um að stefnandi getið komið hugmyndum sínum til framkvæmda, en ekki hafi reynt á hvort tillögur hans nái fram að ganga á grundvelli málsmeðferðar samkvæmt 1. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997.

Varakrafa stefnda um að bætur verði stórlega lækkaðar byggist á meðábyrgð stefnanda. Deiliskipulagstillaga hans hafi sjálf gert ráð fyrir því að um væri að ræða óverulega breytingu deiliskipulags, en stefnanda til fulltingis hafi verið sérfræðingar á sviði skipulags- og byggingarmála, eins og lög nr. 73/1997 geri ráð fyrir. Þá hafi hann ekki nýtt þau færi sem honum hafi gefist til að takmarka meint tjón sitt sem skyldi og geti því ekki annað en verið meðábyrgur fyrir meintu tjóni sínu þegar af þeirri ástæðu.

Stefnandi hafi sönnunarbyrði fyrir öllu sem kröfu hans viðkomi, þar með talið um sök, ólögmati, orsakatengsl, sennilega afleiðingu, tjón o.fl. Sú sönnun hafi ekki tekist að mati stefnda og sé ósannað með öllu að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni.

Um lagarök fyrir málskostnaðarkröfu sinni vísi stefndi til 130. gr. laga nr. 91/1991. Stefndi byggj málatilbúnað sinn meðal annars á lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála, skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, skipulagsreglugerð nr. 400/1998, byggingarreglugerð nr. 441/1998 og ólögfestum meginreglum stjórnisýsluréttar.

#### IV

Stefnandi krefst í máli þessu bóta vegna kostnaðar sem hann lagði út vegna fyrirhugaðra framkvæmda á fasteign hans að Hverfisgötu 78 í Reykjavík. Af framkvæmdunum hafi ekki orðið vegna mistaka og vanrækslu starfsmanna stefnda og því beri stefnda að bæta honum tjónið.

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála felldi úr gildi ákvörðun skipulagsráðs stefnda frá 18. október 2006 um breytingu á deiliskipulagi reits 1.173.0, að því er varðaði lóð stefnanda, með úrskurði 10. nóvember 2009. Byggði niðurstaða nefndarinnar á því að með skipulagsbreytingunni væri vikið í grundvallaratriðum frá áformaðri nýtingu baklóðar í gildandi deiliskipulagi. Nýtingarhlutfall lóðarinnar hækki um það bil 40%. Því megi vænta þess að breytingin hafi töluverð grenndaráhrif. Af þeim sökum væri ekki fallist á að breytingin á deiliskipulaginu væri óveruleg í skilningi 2. mgr. 26. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Taldi nefndin því að stefnda hafi borið að auglýsa tillöguna samkvæmt 1. mgr. 26. gr. laganna.

Stefnandi telur að meðferð máls hans hjá stefnda hafi verið óvönduð og röng og það hafi leitt til þess að ákvörðun skipulagsráðs hafi verið felld úr gildi. Starfsmenn stefnda hafi vitað, eða mátt vita, að sú málsmeðferð sem þeir hafi valið væri röng. Þá bendir hann á að Skipulagsstofnun hafi gert athugasemdir við málsmeðferðina, en ekki hafi verið brugðist við þeim og honum ekki kynntar þær.

Stefndi andmælir því að starfsmenn hans hafi gerst sekir um óvandaða eða ranga málsmeðferð. Hann telur að deiliskipulagsbreytingin hafi í raun verið óveruleg, þrátt fyrir niðurstöðu úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.

Það er á ábyrgð sveitarstjórnar að annast gerð deiliskipulags og meta hvers konar málsmeðferð breytingartillögur skuli hljóta, sbr. 23. gr. laga nr. 73/1997 og núgildandi 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þótt landeiganda eða framkvæmdaraðila sé heimilt að gera tillögu að deiliskipulagi eða breytingu á deiliskipulagi á sinn kostnað er það á ábyrgð sveitarstjórnar. Verður talið að stefndi beri ábyrgð á að deiliskipulagstillaga hljóti lögmæta málsmeðferð. Skiptir í því sambandi ekki máli þó stefnandi hafi í tillögu sinni vísað til þess að málsmeðferðin yrði í samræmi við 2. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997.

Stefnandi kveðst hafa orðið fyrir tjóni, við það að ákvörðun skipulagsráðs hafi verið felld úr gildi, sem nemi útlögðum kostnaði vegna fyrirhugaðra framkvæmda á fasteign hans. Er þar um að ræða kostnað vegna arkitekta-, burðarþols- og rafmagnsteikninga, jarðskjálftamælinga, byggingarleyfis o.fl. Stefndi hefur vísað til þess að stefnandi hefði vel getað hafið framkvæmdir árið

2006, í samræmi við ákvörðun skipulagsráðs stefnda, þrátt fyrir kæru til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Þrátt fyrir að kæra til nefndarinnar fresti ekki framkvæmdum hefði stefnandi þurft að hefja framkvæmdir á eigin áhættu. Hefði það getað leitt til tjóns fyrir stefnanda og er ekki hægt að gera kröfu til þess af honum.

Hins vegar verður að líta til þess að landeigandi eða framkvæmdaraðili leggur út í ákveðna fjárhagslega áhættu þegar hann á eigin kostnað gerir tillögu að breytingu á deiliskipulagi. Hann þarf að láta vinna fyrir sig tillögu án þess að hafa tryggingu fyrir því að hún nái fram að ganga. Er þessi áhætta á kostnað þess sem freistar þess að fá áður samþykktu deiliskipulagi breytt. Þá er ekki útilokað að sá kostnaður sem stefnandi hefur lagt í geti enn nýst honum, en hann hefur ekki látið reyna á það hvort tillaga hans nái í gegn með málsmeðferð í samræmi við niðurstöðu úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, samkvæmt 1. mgr. 26. gr. laga nr. 73/1997, sbr. 43. gr. laga nr. 123/2010. Stefnandi hefur ekki lagt fram nýja tillögu þrátt fyrir að hafa fengið jákvæð viðbrögð stefnda við fyrirspurnum um möguleika á því, en fyrir liggur að aðilar funduðu um það eftir uppkvaðningu úrskurðarins. Þá var fyrirspurn Helga Hafliðasonar arkitekts, fyrir hönd stefnanda, lögð fram á fundi skipulagsráðs stefnda 13. janúar 2010 og þar bókað að tillagan yrði auglýsti þegar hún bærisk. Leggi stefnandi tillögu sína að breyttu deiliskipulagi fram á ný mun allur sá kostnaður sem hann hefur lagt í nýtast honum. Samkvæmt framangreindu hefur stefnandi ekki sýnt fram á að hann hafi orðið fyrir tjóni sem stefndi beri ábyrgð á og verður stefndi sýknaður af kröfu hans.

Eftir atvikum málsins, og með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, þykir rétt að málskostnaður milli aðila falli niður.

Barbara Björnsdóttir, settur héraðsdómari, kveður upp þennan dóm.

### **D Ó M S O R Ð:**

Stefndi, Reykjavíkurborg, er sýkn af kröfu stefnanda, Hverfis ehf.

Málskostnaður fellur niður.