

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur, fimmtudaginn 14. júlí 2016, í máli nr. E-1354/2015:

Skotveiðifélag Reykjavíkur og nágrennis

(Jóhann Fannar Guðjónsson hdl)

gegn

íslenska ríkinu

(Einar Karl Hallvarðsson hrl.)

Þetta mál, sem var tekið til dóms 23. maí 2016, er höfðað af Skotveiðifélagi Reykjavíkur og nágrennis, kt. (...), Álfsnesi, Reykjavík, með stefnu birtri 15. apríl 2015 á hendur íslenska ríkinu, kt. (...), Arnarhvoli, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess aðallega að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 4.186.223 kr. ásamt dráttarvöxtum, skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá 15. september 2014 til greiðsludags.

Til vara krefst stefnandi þess að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda vegna þess fjártjóns sem stefnandi varð fyrir við að gæta hagsmuna sinna í Hæsta réttarmáli nr. 651/2013, bæði í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefnandi krefst einnig málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefnda.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda.

Hann krefst jafnframt málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Málsatvik

Stefnandi er skotveiðifélag sem var stofnað árið 1986. Tilgangur félagsins er rekstur og umsjón skotæfingasvæðis. Reykjavíkurborg gerði samning við stefnanda 24. febrúar 2004 um endurgjaldslaus afnot hans af landspildu á Álfsnesi, þar sem félagið hefur nú starfsemi. Samningurinn gildir til loka árs 2020 og heimilar stefnanda að gera þar æfinga- og keppnisvelli.

Umhverfis- og heilbrigðisstofa Reykjavíkur hefur stöðu heilbrigðisnefndar samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Hún veitti stefnanda leyfi 7. september 2004 til að starfrækja skotæfingasvæði á Álfsnesi, í samræmi við ákvæði laga nr. 7/1998. Það skyldi gilda til ársins 2012. Starfsleyfi stefnanda frá árinu 2004 var fellt úr gildi 4. maí 2009 og nýtt leyfi gefið út degi síðar með gildistíma til 5. maí 2021. Starfsleyfin eru ekki meðal gagna málsins en að sögn stefnanda er nýrra leyfið nær samhljóða hinu eldra. Frestur til að gera athugasemdir vegna útgáfu starfsleyfisins rann út 5. apríl 2009 og bárust

ýmsar athugasemdir.

Á grundvelli 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 kærðu íbúasamtök Kjálarness, svo og tveir einstaklingar, 12. júní 2009 til umhverfísráðherra þá ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur að veita stefnanda starfsleyfi. Krafa kæranda um niðurfellingu og/eða ógildingu starfsleyfisins var meðal annars reist á þeim sjónarmiðum, að kynningu þess hefði verið ábótavant og hún væri ekki í samræmi við þær reglur sem gilda um auglýsingu starfsleyfa, skv. 24. gr. reglugerðar nr. 785/1999. Kærendur byggðu einnig á því að frá skotsvæði stefnanda bærist óbærilegur hávaði og að eðli hans væri bæði truflandi og óæskilegt, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 724/2008. Í þriðja lagi vísuðu kærendur til þess að gildistími starfsleyfis stefnanda, tólf ár, væri úr hófi langur. Kærendur byggðu í fjórða lagi á því að sú ákvörðun Reykjavíkurborgar, að nýta og ráðstafa umræddu svæði á Álfsnesi undir skotvelli og tilheyrandi athafnir þar, ætti ekki viðhlítandi stoð í ákvæðum skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997 og væri í ósamræmi við þau. Þannig hafi samningur Reykjavíkurborgar og stefnanda um ráðstöfun landsvæðis á Álfsnesi hvorki verið í samræmi við gildandi aðalskipulag né deiliskipulag. Þar eð deili skipulag skorti fyrir svæðið voru að mati kæranda allar síðari ákvarðanir heilbrigðisnefndar Reykjavíkur byggðar á umræddum landnotkunarsamningi ógildar. Kærendur vísuðu því til stuðnings einkum til 10. gr. reglugerðar nr. 785/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, þar sem talin eru upp þau gögn sem fylgja skulu umsóknnum um starfsleyfi eins og við á hverju sinni og þar á meðal afrit af staðfestu deiliskipulagi.

Umhverfísráðuneytið kvað 15. mars 2010 upp þann úrskurð í kærumálinu að starfsleyfi stefnanda skyldi fellt úr gildi. Sú niðurstaða byggði á því að ekki væri gert ráð fyrir starfsemi stefnanda á skipulagi svæðisins. Ráðuneytið byggði niður stöðu sína einkum á því að ekki hefði verið gætt ákvæða 25. gr. þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 við auglýsingu og kynningu á deiliskipulagi fyrir umrætt svæði. Það fæli í sér, að mati ráðuneytisins, að skilyrðum 10. gr. reglugerðar nr. 785/1999 væri ekki fullnægt við meðferð og útgáfu starfsleyfis stefnanda. Ráðuneytið féllst hins vegar ekki á önnur kæruefni kæranda. Það hafnaði fyrstu þremur kæruliðum efnislega og vísaði þeim fjórða frá.

Í byrjun árs 2011, rúmum níu mánuðum eftir að ráðuneytið kvað upp úrskurðinn, tóku gildi ný skipulagslög nr. 123/2010. Þar segir í 1. mgr. 12. gr. að bygging mannvirkja og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir.

Til þess að fá ógiltan úrskurð umhverfísráðherra frá 15. mars 2010 höfðaði stefnandi mál á hendur kærendum, svo og Reykjavíkurborg og íslenska ríkinu, með stefnu birtri 27. ágúst 2012. Kröfum stefnanda á hendur Reykjavíkurborg var vísað

frá dómi með dómi Hæstaréttar 8. mars 2013 í máli nr. 115/2013. Hæstiréttur tók einnig fram að hann sæi ekki „að rök standi til að íslenska ríkið eigi aðild að málinu“.

Í þinghaldi 13. mars 2013, þegar málið var næst tekið fyrir í héraði eftir dóm Hæstaréttar, féll stefnandi, með bókun í þingbók, frá öllum kröfum á hendur stefnda með vísan til athugasemda í dómi Hæstaréttar. Stefndi tekur fram að stefnandi hafi ekki sett fyrirvara við þá bókun í þingbókinni.

Með dómi Hæstaréttar 27. febrúar 2014 í máli nr. 651/2013 var úrskurður umhverfisráðuneytisins felldur úr gildi. Hæstiréttur vísaði meðal annars til þess í forsendum sínum að tilvist deiliskipulags fyrir svæði þar sem fyrirhugað væri að reka skotvöll væri ekki skilyrði fyrir útgáfu leyfis til slíkrar starfsemi, en afrit af deiliskipulagi skyldi fylgja með umsókn væri það fyrir hendi. Hæstiréttur taldi því ekki lagastoð til að fella úr gildi starfsleyfið sem heilbrigðisnefnd Reykjavíkur hafði veitt stefnanda.

Sama dag og Hæstiréttur kvað upp þennan dóm var samþykkt í Umverfis ráðuneytinu breyting á reglugerð nr. 785/1999 og með henni skerpt og útfærð nánar ýmis ákvæði reglugerðarinnar, þeirra á meðal ákvæði b-liðar 2. mgr. 10. gr. Með breytingunni varð skráð sú meginregla að allur atvinnurekstur skuli vera í samræmi við deiliskipulag.

Í bréfi til ríkislögmans fyrir hönd íslenska ríkisins, 15. ágúst 2014, krafðist stefnandi þess að honum yrði bættur sá kostnaður sem á hann hafði fallið vegna reksturs málsins en bæði héraðsdómur og Hæstiréttur felldu niður málskostnað milli endanlegra málsaðila í dómsmálinu.

Stefndi áréttar að eftir þinghaldið 13. mars 2013 hafi hann ekki komið að málinu fyrr en honum barst bótakrafa stefnanda 15. ágúst 2014. Henni hafnaði ríkis lögmaður með bréfi 19. nóvember sama ár. Af þessum sökum höfðar stefnandi þetta dómsmál.

Með úrskurði 27. janúar 2016 hafnaði Héraðsdómur Reykjavíkur þeirri kröfu stefnda að vísa skyldi þessu máli frá dómi.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi byggir kröfu sína um skaðabætur á almennu skaðabótareglunni, þ.e., að til grundvallar þeim úrskurði umhverfisráðuneytisins, sem síðar var ógiltur með dómi Hæstaréttar, hafi legið ólögmat og ómálefnaleg sjónarmið sem hafi leitt til bersýnilega rangrar niðurstöðu, enda hafi ákvörðun ráðuneytisins alfarið skort lagastoð.

Umhverfisráðuneytið hafi því á ólögmetan og saknæman hátt valdið stefnanda tjóni, einkum kostnaði við meðferð málsins á stjórnarsýslustigi auk kostnaðar við rekstur dómsmáls til ógildingar á hinum ólögmetu úrskurði umhverfisráðuneytisins, bæði fyrir héraðsdómi og Hæstarétti.

Vegna þessarar ólögmetu ákvörðunar stefnda, íslenska ríkisins, hafi stefnandi orðið fyrir töluverðum kostnaði og óþægindum við að fá sín mál rétt fyrir dóm stólum. Fjárfrafa stefnanda sundurliðast svo:

	Tilgreining kröfu	Dags:	Fjárhæð:	Vsk:	Samtals:
1	Reikningur nr. 101319	6. 3. 2014	1.851.645 kr.	472.169 kr.	2.323.814 kr.
2	Reikningur nr. 101124	9.10. 2013	50.000 kr.	0 kr.	50.000 kr.
3	Reikningur nr. 100976	1. 6. 2013	361.350 kr.	92.144 kr.	453.494 kr.
4	Reikningur nr. 100834	31. 1. 2013	224.200 kr.	57.171 kr.	281.371 kr.
5	Reikningur nr. 100765	4. 12. 2012	62.600 kr.	15.963 kr.	78.563 kr.
6	Reikningur nr. 100637	1. 9. 2012	37.500 kr.	0 kr.	37.500 kr.
7	Reikningur nr. 100636	1. 9. 2012	495.000 kr.	126.225 kr.	621.225 kr.
8	Reikningur nr. 100404	1. 3. 2012	168.300 kr.	42.916 kr.	211.216 kr.
9	Þingfesting.gj. í héraði	29. 8. 2012	30.000 kr.	0 kr.	30.000 kr.
10	Stefnubirting	29. 8. 2012	7.500 kr.	0 kr.	7.500 kr.
11	Endurrit héraðsdóms	9. 7. 2013	3.500 kr.	0 kr.	3.500 kr.
12	Endurr. skýrslna í hér.	19. 11. 2013	20.700 kr.	0 kr.	20.700 kr.
13	Ljósritun málgagna	14. 1. 2014	33.737 kr.	8.603 kr.	42.340 kr.
14	Þingfest.gj. í Hæstarétti	20. 11. 2013	25.000 kr.	0 kr.	25.000 kr.
	Alls:		3.371.032 kr.	815.191 kr.	4.186.223 kr.

Þessi sundurliðun á beinum kostnaði stefnanda byggist annars vegar á átta reikningum vegna unninna tíma lögmanns stefnanda í samræmi við tímaskýrslur Veritas lögmannna slf. vegna málareksturs fyrir héraðsdómi og Hæstarétti. Unnar stundir við verkið frá 17. janúar 2012 til 6. mars 2014 séu samtals 152,8. Hins vegar byggist krafan á útlögðum kostnaði vegna verksins.

Eins og rakið hafi verið hafi ákvörðun umhverfisráðuneytisins verið felld úr gildi með dómi Hæstaréttar í máli nr. 651/2013. Í dóminum segi meðal annars:

„Hvorki í lögum nr. 7/1998 né þágildandi skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 var áskilið að starfsleyfi á grundvelli fyrrnefndu laganna skyldu samræmast skipulagsáætlun. Í 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun segir að umsókn um starfsleyfi skuli senda hlutaðeigandi útgefanda. Með umsóknum um starfsleyfi skulu fylgja upplýsingar um atvinnureksturinn eins og krafist er í reglugerðinni og öðrum reglum sem gilda um viðkomandi atvinnurekstur. Þá eru í

2. mgr. 10. gr. talin upp gögn sem fylgja skulu umsóknum eins og við á hverju sinni og þar á meðal afrit af staðfestu deiliskipulagi. Af þessu leiðir að tilvist deiliskipulags fyrir svæði þar sem fyrirhugað er að reka skotvöll er ekki skilyrði fyrir útgáfu leyfis til slíkrar starfsemi en afrit af deiliskipulagi skal fylgja með umsókn ef það er fyrir hendi. Umhverfis- og samgöngusvið Reykjavíkurborgar, sem hefur stöðu heilbrigðisnefndar samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998, gat ekki gert tilvist deiliskipulags að skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfis til handa áfrýjanda. *Af því leiðir að umhverfisráðuneytið sem úrskurðaraðili um útgáfu starfsleyfisins, sbr. ákvæði 2. mgr. 32. gr. laganna eins og þau voru á þeim tíma sem hér skiptir máli, gat heldur ekki fellt starfsleyfið úr gildi með vísan til þess að deiliskipulag hafi skort eða annmarkar verið á gerð þess. Breytir engu í því sambandi þótt málaflókkar á vettvangi laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og skipulags- og byggingarlaga heyri undir valdsvið ráðuneytisins.* Samkvæmt þessu verður úrskurður umhverfisráðherra 15. mars 2010 í máli nr. 09060086 felldur úr gildi. Af þeirri niðurstöðu leiðir að starfsleyfi áfrýjanda 5. maí 2009 er í gildi og þarf ekki að kveða sérstaklega á um það í dómsorði.“

Stefnandi telur að af dómi Hæstaréttar verði ekki annað ráðið en að réttur inn telji umhverfisráðuneytið hafa skort lagastoð fyrir þeim úrskurði með hverjum það felldi úr gildi ákvörðun Reykjavíkurborgar um útgáfu starfsleyfis fyrir stefnanda.

Í því felist jafnframt að umhverfisráðuneytið hafi ekki verið bært til þess að úrskurða um kæruatriði sem vörðuðu það hvort gætt hafi verið ákvæða skipulagslög gjafar, heldur hafi ráðuneytið eingöngu getað fjallað um það, hvort skilyrði hafi verið fyrir hendi til útgáfu starfsleyfis í samræmi við ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

Til stuðnings þessari málsástæðu bendir stefnandi á að markmið reglugerðar nr. 785/1999, sem eigi sér stoð í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, sé samkvæmt 1. mgr. 1. gr. hennar að koma í veg fyrir og draga úr mengun af völdum atvinnurekstrar sem geti haft í för með sér mengun, koma á samþættum mengunarvörnum og samræma kröfur og skilyrði í starfsleyfum. Því sé ljóst, að starfsleyfi sem er gefið út skv. lögum nr. 7/1998 og reglugerð nr. 785/1999 varði það einungis hvernig standa skuli að mengunarvörnum í rekstri starfseminnar. Í þessu felist að við mat á því hvort skilyrði séu til að gefa út starfsleyfi skuli einungis horfa til atriða sem varði þá starfsemi sem leyfis sé óskað fyrir, þ.e. með hliðsjón af markmiði laga nr. 7/1998. Í lögnum sé hins vegar hvergi vikið að skipulagssjónarmiðum eða vísað til löggjafar um skipulagsmál. Af því leiði, að ekki sé *lagaheimild* fyrir því að gera að það skilyrði við útgáfu starfsleyfis, að deiliskipulag heimili eða mæli sérstaklega fyrir um umrædda starfsemi. Stjórnarsýslulegur

ágreiningur um það hvort deiliskipulag hafi verið kynnt og auglýst í samræmi við ákvæði laga hafi því ekki heyrt undir umhverfisráðuneytið heldur, eftir atvikum, sér staka stjórnáráðuneytið, úrskurðarnefnd um skipulags- og byggingarmál, eins og hún hét þá.

Stefnandi byggir einnig á því, að við meðferð umhverfisráðuneytisins við úrlausn kærumálsins hafi ráðuneytið ekki gætt að fullu ákvæða stjórnáráðuneytisins. Annars vegar jafnræðisreglu, sbr. 11. gr. stjórnáráðuneytisins, nr. 37/1993, en í því sambandi bendir stefnandi á, að starfsemi hans á svæðinu sé í næsta nágrenni við Skotveiðifélag Reykjavíkur, sem hafi með höndum sambærilega starfsemi og stefnandi og hafi fengið leyfi til þeirrar starfsemi sinnar athugasemdalaust. Starfsemi stefnanda sé því í samræmi við þá starfsemi sem þegar sé og hafi verið starfrækt á svæðinu á grundvelli gildra starfsleyfa og fyrir sé að verði þar um langa hríð, a.m.k. til ársins 2020. Stefnandi telur því að ekki hafi verið gætt jafnræðis þegar honum var synjað um starfsleyfi með umræddum úrskurði. Stefnandi vísar einnig til þess, að um land allt séu starfrækt skotæfingarsvæði utandyra á grundvelli starfsleyfa viðkomandi skotfélaga, án þess að séð verði að við útgáfu þeirra leyfa hafi verið horft til annarra sjónarmiða en komi beinlínis fram í lögum nr. 7/1998.

Stefnandi byggir hins vegar á því að úrskurður umhverfisráðherra brjóti í bága við 12. gr. stjórnáráðuneytisins um meðalhóf. Umsókn um starfsleyfi hafi fengið lögbundna umfjöllun þar til bærra stjórnvalda sem hafi veitt honum leyfi til starf seminnar. Við meðferð umsóknar stefnanda hafi að hans mati verið horft til lögmæltra sjónarmiða sem eru rakin í lögum nr. 7/1998, sbr. reglugerð nr. 785/1999. Af meðalhófsreglunni leiði, að stjórnvöldum sé ekki heimilt að krefjast þess, eða leggja nokkuð það á aðila sem honum sé ómögulegt eða óleyfilegt að verða við, sbr. 1. málslíð 12. gr. stjórnáráðuneytisins. Af þeim sökum telji stefnandi að ekki hafi verið unnt að ógilda ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkurborgar um útgáfu starfsleyfis á þeim forsendum, að ekki hafi verið löglega staðið að auglýsingu og kynningu deiliskipulags, enda slíkt ekki á færi stefnanda eins og áður greini.

Stefnandi bendir á, að í starfsleyfi hans hafi verið sérstök skilyrði fyrir starf seminni auk þess sem honum hafi verið gert að fylgja almennum starfsleyfis skilyrðum fyrir mengandi starfsemi. Skipulagsyfirkönd hafi talið að starfsemi stefnanda samræmist gildandi skipulagi og þeirri starfsemi annarri sem sé starfrækt á svæðinu. Heilbrigðisnefnd Reykjavíkur, sem sé hinn sérfróði aðili í málinu, hafi ekki talið nokkuð standa því í vegi, að stefnanda yrði veitt leyfi til starfsem innar. Úrskurður umhverfisráðherra hafi hins vegar leitt til þess að stefnandi hafi verið gert ókleift að halda úti starfseminni sem hann hafði átölulaust haldið úti um

langa hríð og allt frá árinu 2004 á umræddu svæði. Stefnanda hafi því verið nauðugur einn sá kostur að höfða dómsmál til ógildingar á úrskurði ráðuneytisins. Að öðrum kosti hefði úrskurðurinn leitt til verulegrar röskunar á starfsemi stefnanda með tilheyrandi fjárhagslegu tjóni fyrir hann.

Krafa stefnanda byggist með öðrum orðum á því, að ráðuneytið hafi við meðferð kærumálsins farið út fyrir þær lagaheimildir sem því eru markaðar við meðferð kærumála af þessum toga, þ.e. ágreining um útgáfu starfsleyfa skv. lögum nr. 7/1998. Tjón stefnanda sé því bein afleiðing hins ólögmæta úrskurðar umhverfisráðherra. Í dómi Hæstaréttar hafi málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti verið látinn falla niður og hafi stefnandi því sjálfur þurft að bera allan kostnað af hagsmunagæslu vegna málarekstursins.

Varakrafa

Telji dómurinn sér ekki fært að verða við aðalkröfu stefnanda krefst hann þess til vara, að viðurkennd verði skaðabótaábyrgð stefnda vegna fjártjóns sem stefnandi varð fyrir vegna hagsmunagæslu sinnar í Hæstaréttarmáli nr. 651/2013, bæði í héraði og fyrir Hæstarétti. Varakröfuna styður stefnandi sömu rökum og aðal kröfuna.

Til stuðnings kröfum sínum vísar stefnandi til meginreglna skaðabótaréttar og hinnar almennu skaðabótareglu auk reglna um fébótaábyrgð íslenska ríkisins vegna skaðaverka/mistaka starfsmanna þess. Dráttarvaxtakrafa hans styðst við ákvæði laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, einkum 1. mgr. 6. gr. svo og 9. gr.

Málsástæður og lagarök stefnda

Til stuðnings kröfu sinni um sýknu áréttar stefndi að stefnandi krefjist greiðslu lögmannskostnaðar vegna reksturs dómsmáls sem hann höfðaði í kjölfar úrskurðar umhverfisráðuneytisins í stjórnslumáli. Stefndi mótmælir því alfarið að forsendur séu til að taka afstöðu til þeirrar kröfugerðar stefnanda eins og hér háttar. Umhverfisráðherra hafi verið úrskurðaraðili í stjórnsluþætti viðkomandi máls. Að gengnum úrskurði ráðherra hafi ríkinu verið stefnt til að þola dóm í málinu. Undir rekstri þess máls hafi stefnandi sjálfur ákveðið að falla frá öllum kröfum á hendur stefnda, þar á meðal kröfu um málskostnað. Þegar dómar hafi verið kveðnir upp í málinu hafi stefndi eðlilega ekki lengur verið aðili að því, sbr. fyrrgreindar yfirlýsingar stefnanda. Af þessum ástæðum séu brostnar forsendur fyrir aðild stefnda að nýju máli þar sem stefnandi vísar til málsmeðferðar í máli sem stefndi var ekki aðili

að nema rétt í upphafi auk þess sem stefnandi féll frá öllum kröfum um málskostnað. Að mati stefnda geti hann af þessum sökum ekki átt aðild að málinu og því beri að sýkna hann.

Stefndi mótmælir þeim staðhæfingum stefnanda að til grundvallar úrskurði umhverfissráðherra „hafi legið ólögmæt og ómálefnaleg sjónarmið sem hafi leitt til bersýnilega rangrar niðurstöðu ...“. Þessi málatilbúnaður stefnanda vísi til rökstuðnings Hæstaréttar í fyrra málinu þar sem fjallað var um úrskurð ráðherra og tekin afstaða til hans. Stefnandi fullyrði einnig um meint ólögmæti og annað sambærilegt.

Stefndi telur þennan rökstuðning stefnanda augljóslega rangan og ósannaðan. Rökstuðningur Hæstaréttar í dómi hans sé lögfræðilegur rökstuðningur og greining en það jafngildi því ekki að rétturinn telji meðferð stjórnslumálsins ómálefnalega og ólögmæta. Stefnandi vekur athygli á því að málsástæður ráðherra í stjórnslumálinu og héraðsdómsmálinu hafi ekki verið ómálefnalegri en svo að héraðsdómur hafi fallist á þau. Ekki sé þó að sjá í málatilbúnaði stefnanda að hann telji dóm héraðsdóms hafa byggst á „ólögmætum og ómálefnalegum“ forsendum. Stefnandi telur þetta sérkennilega þversögn í málatilbúnaði stefnanda.

Það sé vel þekkt og algengt að Hæstiréttur komist að annarri niðurstöðu en héraðsdómur sem þar sé til endurskoðunar. Hlutverk Hæstaréttar sé einmitt að endurskoða niðurstöður héraðsdóms. Fæstum detti til hugar, eins og stefnandi virðist gera, að héraðsdómari dæmi með „ólögmætum eða ómálefnalegum hætti“ þegar Hæstiréttur snúi við niðurstöðum viðkomandi dóms að hluta eða að öllu leyti. Sama eigi við um úrskurði á stjórnslustigi sem sé skotið til dómstóla. Skaðabóta skylda verði ekki lögð á með vísan til þess að túlkun laga hafi verið önnur fyrir dómi. Niðurstaða í dómsmáli sé ekki í öllum tilvikum fyrirsjáanleg. Dómur byggir yfirleitt á greiningar- og túlkunaraðferðum lögfræðinnar og niðurstöður geti verið fleiri en ein og fleiri en tvær. Þetta eigi við hér eins og í öðrum deilum um hagsmuni og dómstóll þarf að komast að niðurstöðu. Öll sömu sjónarmið eigi líka við um úrskurðaraðila á stjórnslustigi. Ekki sé mikill munur þar á að öðru leyti en því að skjóta megi úrskurðum á stjórnslustigi til hinna almennu dómstóla.

Stefndi hafnar öllum hugmyndum um að umhverfissráðuneytið hafi við meðferð stjórnslumálsins brotið gegn jafnræðis- og meðalhófsreglum stjórnslulaga. Í fyrsta lagi hafi áður verið dæmt um þessar málsástæður í fyrri málum stefnanda, sbr. fyrri umfjöllun og dóma Héraðsdóms Reykjavíkur og Hæstaréttar sem fjölluðu um mál stefnanda.

Í öðru lagi byggir stefndi á því að málsmeðferð umhverfissráðherra á stjórnslustigi hafi verið í samræmi við þann lagaramma sem þar átti við þótt niðurstaða þess máls hafi verið önnur en niðurstaða Hæstaréttar. Að mati stefnda er það ekki

bótaskyld saknæmi stefnda þótt Hæstiréttur hafi komist að annarri niðurstöðu en ráð herra og héraðsdómur. Ósannað sé því að meðferð málsins á stjórnáslustigi upp fylli skilyrði sakarreglunnar.

Í þessu dómsmáli hafi stefnandi ekki sýnt fram á að orsakatengsl hafi verið milli stefnanda og stefnda í málinu. Eigi að finna blóraböggul í málinu liggja beint við þeir sem kærðu málið til réttra stjórnvalda og kröfðust afstöðu þeirra. Stefndi hafi ekki komið að málinu sem hagsmunaaðili. Það hafi verið lögbundið hlutverk hans að taka við málinu sem úrskurðaraðili, rannsaka það og kveða upp úrskurð. Að mati stefnda geti þess háttar tengsl ekki uppfyllt skilyrði um orsakasamband sem sé forsenda þess að hægt sé að dæma um skaðabætur.

Stefndi mótmælir fjárkröfu stefnanda. Í fyrsta lagi sé hún algerlega vanreifuð. Til dæmis liggja ekki fyrir upplýsingar um hvort þeir reikningar sem hann vísar til hafi verið greiddir. Enn fremur sé óljóst fyrir hvaða vinnu reikningarnir séu. Séu þeir fyrir rekstur stjórnáslumáls stefnanda komi þeir ekki til álita, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 70/2008. Þar kemur fram sú meginregla að aðilar bera sjálfir kostnað af rekstri mála og hagsmunagæslu fyrir stjórnvöldum. Í öðru lagi hljóti reikningarnir að byggjast á einhvers konar samningi milli stefnanda og þess lögmanns sem í hlut á. Stefndi hafði ekkert með neitt að gera í þessu sambandi enda ekki aðili að málinu. Í þriðja lagi verði að endurtaka að reikningar stefnanda varða að minnsta kosti meðferð máls stefnanda í héraði og fyrir Hæstarétti. Í héraði hafi stefnandi fallið frá öllum kröfum á hendur stefnda og ekki gert neina málskostnaðarkröfu á hendur honum. Sama var uppi í Hæstarétti. Í fjórða lagi er vakin athygli á því að í dómi Hæstaréttar í margnefndu máli nr. 651/2013 var dæmt um málskostnað stefnanda á báðum dómstigum. Í báðum tilvikum var málskostnaður felldur niður. Sú niðurstaða sérstaklega standi enn og verði ekki endurskoðuð frekar. Reikningum stefnanda sé því augljóslega beint að röngum aðila. Það liggja í augum uppi að ekki verður felld skaðabótaskylda á stefnda sem samsvari málskostnaði í dómsmáli, en þar er aðilum fært að hafa uppi kröfur um málskostnað sem dómur tekur endanlega afstöðu til. Engin heimild standi til þess að dæma málskostnað eða ígildi hans utan ramma XXI. kafla laga nr. 91/1991 í viðkomandi máli sem er til meðferðar.

Samkvæmt ofanrituðu telur stefndi kröfugerð stefnanda andstæða ákvæðum laga um meðferð einkamála og meginreglum skaðabótaréttar. Í ljósi þessa krefst hann sýknu af öllum dómkröfum stefnanda og mótmælir málatilbúnaði hans að öðru leyti. Stefndi mótmælir kröfu stefnanda um dráttarvexti. Kröfu sína um málskostnað úr hendi stefnanda styður stefndi við 130. gr. laga nr. 91/1991.

Niðurstaða

Stefnandi, Skotveiðifélag Reykjavíkur, krefst þess að stefndi, íslenska ríkið, greiði honum skaðabætur vegna þess tjóns sem starfsmenn umhverfisráðuneytisins hafi valdið honum. Úrskurð ráðuneytisins 15. mars 2010 í máli nr. 09060086 hafi alfarið skort lagastoð enda hafi hann síðar verið ógiltur með dómi Hæstaréttar. Með því að kveða upp efnislega ólögmætan úrskurð hafi starfsmenn umhverfisráðuneytisins á ólögmætan og saknæman hátt valdið stefnanda tjóni.

Eins og segir í lýsingu málavaxta gátu íbúasamtök Kjalarness og tveir íbúar á bæ við Esjurætur gegnt skotsvæði stefnanda ekki sætt sig við þá ákvörðun Umhverfis- og heilbrigðisstofu Reykjavíkur 4. maí 2009 að veita stefnanda leyfi til starfsemi á Álfsnesi. Þau kærðu því þá ákvörðun, eins og þeim var heimilt, til umhverfisráðuneytisins. Ráðuneytið felldi leyfisveitinguna úr gildi 15. mars 2010 með úrskurði í máli nr. 09060086.

Þegar stefnandi lagði fyrir héraðsdóm þá kröfu að þessi úrskurður umhverfisráðuneytisins yrði felldur úr gildi stefndi hann ekki einvörðungu þeim samtökum og því fólki sem kærði leyfisveitingu heilbrigðisnefndar Reykjavíkur heldur stefndi hann jafnframt Reykjavíkurborg og íslenska ríkinu. Borgin krafðist þess að kröfum á hendur henni yrði vísað frá dómi. Ríkið krafðist þess hins vegar ekki að kröfu á hendur því yrði vísað frá dómi. Í dómi 8. mars 2013 í máli nr. 115/2013 féllst Hæsti réttur á að vísa bæri kröfum stefnanda á hendur borginni frá dómi. Rétturinn tók einnig fram að hann sæi ekki „að rök standi til að íslenska ríkið eigi aðild að málinu“. Vegna þessarar athugasemdar réttarins féll stefnandi eðlilega frá kröfu sinni á hendur ríkinu þegar málið hélt áfram fyrir héraðsdómi eftir að kröfum á hendur borginni hafði verið vísað frá. Til varnar kröfum stefnanda um ógildi úrskurðarins og málskostnaðar voru þá aðeins þeir sem kærðu leyfisveitinguna, íbúasamtök Kjalarness og einstaklingarnir tveir. Þegar dæmt var endanlega um gildi úrskurðar umhverfisráðuneytisins, í dómi Hæstaréttar í máli nr. 651/2013, vísaði rétturinn til atvika málsins og felldi niður málskostnað milli aðila, bæði í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi telur að sýkna beri hann þar eð hann geti ekki átt aðild að nýju máli um greiðslu málskostnaðar enda hafi hann einvörðungu komið að málinu rétt í upphafi en stefnandi hafi fallið frá öllum kröfum á hendur honum í þinghaldi 13. mars 2013.

Þótt stefnandi hafi farið að ábendingum Hæstaréttar og felldi niður kröfur sínar á hendur stefnda verður alls ekki af því ályktað að stefnandi geti ekki höfðað mál á hendur íslenska ríkinu telji hann starfsmenn þess hafa valdið sér fjártjóni við meðferð málsins hjá umhverfisráðuneytinu.

Þótt Hæstiréttur hafi í þessu tilviki litið svo á að ríkið ætti ekki aðild að málinu fyrir þá sök að það hafi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausninni verður ekki ályktað af þeim ummælum réttarins að stefnandi geti ekki í öðru máli gert kröfur á hendur ríkinu vegna meintrar saknæmrar háttsemi starfsmanna þess, enda ætti ríkið að hafa lögvarinna hagsmuna að gæta þegar krafa er gerð um fjármuni úr ríkissjóði. Stefndi verður því ekki sýknaður vegna aðildarskorts.

Fallist er á það með stefnda að dómur Hæstaréttar í máli nr. 651/2013 sé endanlegur um gildi úrskurðar ráðuneytisins í máli nr. 09060086 og því verður ekki hér tekin afstaða til þeirra málsástæðna stefnanda að ráðuneytið hafi jafnframt brotið gegn reglum um jafnræði og meðalhóf.

Stefnandi styður fjárkröfu sína þeim rökum að ráðuneytið hafi við meðferð kærumálsins farið út fyrir þær lagaheimildir sem því séu markaðar við meðferð kærumála sem varði starfsleyfi sem séu veitt með stoð í lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Fyrir því að fella ætti ákvörðun Umhverfis- og heilbrigðisstofu Reykjavíkur úr gildi færðu kærendur fimm röksemdir. Ein þeirra var að ákvörðunin hefði hvorki verið í samræmi við aðalskipulag né deiliskipulag enda hefði ekkert deiliskipulag verið gert fyrir svæðið þar sem skotvöllur stefnanda er. Ráðuneytið hafnaði þremur röksemdanna en taldi ekki heyra undir sig að taka afstöðu til einnar þeirra. Ráðuneytið féllst hins vegar á þá málsástæðu að ákvörðunin um að veita stefnanda starfsleyfið hefði ekki haft viðhlítandi stoð í reglum skipulagslaga.

Í 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 785/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, eru talin upp gögn sem skulu fylgja umsókn um starfsleyfi, eins og við á hverju sinni. Eins og 10. gr. reglugerðarinnar hljóðaði á þessum tíma var meðal þess sem talið var upp í b-lið 2. mgr. afrit af staðfestu deili skipulagi.

Þegar ráðuneytið tók afstöðu til þeirrar málsástæðu kærenda að ákvörðun heilbrigðisnefndar Reykjavíkur hefði ekki samrýmst reglum skipulagslaga lagði það þannig út af efni b-liðar 2. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar að fyrir hendi þyrfti að vera staðfest deiliskipulag að svæðinu til þess að gefa mætti út leyfi fyrir starfsemi á því. Ekki hefði legið fyrir gilt deiliskipulag fyrir það svæði þar sem skotvellingur hefði verið valinn staður og því hefði umhverfis- og heilbrigðisstofa Reykjavíkur ekki mátt veita stefnanda leyfið. Héraðsdómur staðfesti úrskurð ráðuneytisins.

Í dómi sínum leit Hæstiréttur fyrst til þess hvort lög gerðu það að skilyrði að starfsleyfi sem gefin eru út með stoð í lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, samrýmst skipulagsáætlun. Rétturinn komst að því að svo væri ekki. Út

frá því túlkaði hann orðalag 2. mgr. 10. gr. þannig að einungis þyrfti að leggja afrit af staðfestu deiliskipulagi með umsókn um starfsleyfi, sem veitt væri með stoð í lögum nr. 7/1998, að deiliskipulag hefði yfirhöfuð verið gert fyrir það svæði þar sem starfsemin ætti að fara fram.

Þar eð hvorki lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, né þágild andi skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 gerðu það að skilyrði að starfsleyfi, gefið út á grundvelli fyrrnefndu laganna, samrýmdist skipulagsáætlun hafi starfsmenn umhverfisráðuneytisins ekki mátt fella starfsleyfi stefnanda úr gildi með þeim rökum að ekki hafi verið gert deiliskipulag á svæðinu eða gerð þess hafi verið áfátt.

Samkvæmt þessu taldi Hæstiréttur efni úrskurðar umhverfisráðuneytisins ekki samrýmast lögum eins og þau voru á þeim tíma þegar starfsleyfið var veitt.

Í fræðum og framkvæmd hefur verið viðurkennt að þegar fyrir liggur að stjórnvaldsákvörðun hafi skort lagastoð eða fari í bága við lög hafi stjórnvöld skapað sér skaðabótaskyldu. Líta má svo á að þegar stjórnvöldum skrikar fótur við opinbera sýslan, við túlkun réttarheimilda til dæmis, hafi þau ekki gætt ítrustu var færni í störfum sínum og þannig sýnt gáleysi.

Ráðuneytið byggði úrskurð sinn á skilyrðum sem voru á þessum tíma ekki í lögum. Því verður að telja að ráðuneytið hafi ekki gætt ítrustu varkárni þegar það tók afstöðu til þeirrar málsástæðu kæranda að starfsleyfið, sem heilbrigðisnefnd Reykjavíkur veitti stefnanda, hafi ekki átt viðhlítandi stoð í skipulagslögum.

Til þess að fá úrskurðinum hnekkt þannig að stefnandi gæti haldið starfsemi sinni áfram þyrfti hann að höfða dómsmál. Fjárkröfu sína nú byggir hann á því að útlagður kostnaður vegna dómsmálsins um gildi úrskurðarins sé það tjón sem ráðu neytið hafi valdið honum með hinum ólögmaeta úrskurði. Að mati dómsins leikur hvorki vafi á að úrskurðurinn sé orsök kostnaðarins né að kostnaðurinn sé sennileg afleiðing úrskurðarins. Starfsmenn umhverfisráðuneytisins eru starfsmenn ríkisins og af þeim sökum er því réttilega stefnt. Dómurinn telur því að stefnandi hafi sýnt fram á sakarábyrgð stefnda, tjón, orsakatengsl og sennilega afleiðingu.

Bent hefur verið á að líta megi á málskostnað sem nokkurs konar bætur til annars málsaðilans úr hendi hins með því að gera hann skaðlausan af því að hafa þurft að reka mál til að ná fram niðurstöðu dómstóls um réttindi sem hann naut hvort eð er án tillits til málsins. Þegar máli ljúki eigi að reyna að gera þann málsaðila, sem fékk rétt sinn staðfestan, skaðlausan með því að leggja á hinn að bæta honum útgjöld af málinu.

Eftir að stefnandi hafði fallið frá kröfum á hendur stefnda, vegna ábendinga Hæstaréttar, gat dómur Hæstaréttar í máli nr. 651/2013 einvörðungu varðað gildi úrskurðar umhverfisráðuneytisins en ekki tjón stefnanda af dómsmálinu.

Hæstiréttur gat ekki fellt á kærendur þann kostnað sem stefnandi þurfti að leggja út til þess að fá hnekkt úrskurði ráðuneytisins enda verður þeim vart um það kennt að hann reyndist ólögmat. Stefnandi hafði því ekki tók á, í því máli, að koma að kröfu sinni um málskostnað úr hendi ríkisins og fá í þeim dómi afstöðu Hæstaréttar til þess tjóns sem stefnandi hefði hlotið vegna úrskurðar ráðuneytisins.

Það er, eins og áður greinir, mat dómsins að dómur Hæstaréttar í máli nr. 651/2013 geti ekki útilokað stefnanda frá því að höfða mál til þess að fá bætt þáð tjón sem hann hlaut af því að úrskurður ráðuneytisins reyndist ekki réttur efnislega enda leggur sá dómur Hæstaréttar grunn að þeirri fjárkröfu sem stefnandi gerir nú.

Til að færa sönnur á fjárhæð tjóns síns hefur stefnandi lagt fram reikninga og tímaskýrslur. Enda þótt stefnandi leggi ekki fram kvittanir fyrir greiðslu reikninganna telur dómurinn ekki ástæðu til að vefengja að lögmaður stefnanda hafi krafði hann um greiðslu fyrir verkið. Samkvæmt fram lögðum gögnum nemur útlagður kostnaður vegna þingfestingargjalda, birtingar stefnu, endurrita og fleira 216.540 kr. og þóknun lögmanns ásamt virðisaukaskatti 3.969.683 krónum, alls 4.186.223 krónur. Það flækir málin aðeins að tímagjald í tímaskýrslu er ekki alltaf það sama og tímagjald á reikningi. Samanlagðir tímar samkvæmt tímaskýrslu og samkvæmt greiddum reikningum eru þó jafnmargir. Ekki verður séð að þessir tímar varði meðferð málsins fyrir stjórnvöldum enda var úrskurður ráðuneytisins kveðinn upp 15. mars 2010 en vinna við dómsmálið hófst á fyrstu mánuðum 2012.

Þáttur í þóknun lögmanns stefnanda er undirbúningur fyrir og málflutningur um þá kröfu Reykjavíkurborgar að kröfu stefnanda á hendur henni verði vísað frá dómi. Að mati dómsins verður að telja endurgjald fyrir þá vinnu hluta af tjóni stefnanda enda er á fárra færi að veðja á rétta aðild að málum um ógildingu stjórnvalds ákvarðana, það er hvenær ber og hvenær ber ekki að stefna lægra settu stjórnvaldi sem tók upphaflega ákvörðun og hvenær ber og hvenær ber ekki að stefna æðra settu stjórnvaldi sem tók endanlega ákvörðun. Eins og áður greinir taldi Hæstiréttur, í máli nr. 651/2013, að hvorugt stjórnvaldið þyrfti að eiga aðild að málinu.

Kostnaður vegna vinnu við beiðni stefnanda um tímabundna framlengingu starfsleyfisins telst einnig hluti af tjóni hans.

Dómurinn telur hins vegar að gerð fréttatilkynningar 24. febrúar 2012 geti ekki talist hluti af tjóni stefnanda vegna úrskurðar ráðuneytisins og lækkar því fjárkröfu stefnanda sem samsvarar vinnu við hana og virðisaukaskatti á þá vinnu. Að vinnu við hana frátalinni nemur útlagður kostnaður stefnanda við að fá úrskurði ráðuneytisins hnekkt fyrir dómstólum 4.165.000 krónum.

Fallist er á að fjárfrafa stefnanda beri dráttarvexti frá 15. september 2014 en þá var liðinn mánuður frá því að stefnandi krafðist skriflega greiðslu skaðabóta úr hendi stefnda.

Með vísan til þessarar niðurstöðu og 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 ber að dæma stefnda til þess að greiða stefnanda málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 600.000 kr. Við ákvörðun málskostnaðar var tekið tillit til þess að flytja þurfti málið sérstaklega um kröfu stefnda um vísun þess frá dómi.

Ingiríður Lúðvíksdóttir, settur héraðsdómari, kveður upp þennan dóm.

DÓMSORÐ:

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Skotveiðifélagi Reykjavíkur og nágrennis, 4.165.000 krónur ásamt dráttarvöxtum, skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá 15. september 2014 til greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda 600.000 kr. í málskostnað.

Ingiríður Lúðvíksdóttir

Rétt endurrit staðfestir,
Héraðsdómi Reykjavíkur 14. júlí 2016