

Ú R S K U R Ð U R

Mál þetta var höfðað með réttarstefnu birtri 8. desember 2015 og tekið til úrskurðar að loknum munnlegum athugasemdum 13. janúar sl. Stefnandi er Reykjavíkurborg, Ráðhúsi Reykjavíkur, Reykjavík. Stefndu eru innanríkisráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, Arnarhváli, Reykjavík. Til réttargæslu er stefnt Isavia ohf., Reykjavíkurflugvelli, Reykjavík. Málið sætir flýtimeðferð samkvæmt ákvæðum XIX. kafla nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Við fyrirtöku málsins 8. janúar sl. lagði stefndi fram greinargerð sína ásamt fylgiskjölum, en í þinghaldinu var því lýst yfir af hálfu réttargæslustefnda að ekki yrði lögð fram sérstök greinargerð af hans hálfu. Jafnframt var tekið fram að félagið hygðist ekki láta málið til sín taka með nokkrum hætti. Með hliðsjón af athugasemdum stefnda um annmarka á málalíbúnaði stefnanda og í samræmi við 1. mgr. 100. gr. laga nr. 91/1991 ákvað dómari að gefa aðilum kost á því að færa fram munnlegar athugasemdir um hvort gallar væru á málinu sem kynnu að varða frávisun þess án kröfu. Fyrirtaka málsins í þessu skyni fór fram 13. janúar sl. og var málið tekið til úrskurðar í því þinghaldi, svo sem áður greinir.

Í efnisþætti málsins gerir stefnandi aðallega þá kröfu „að viðurkennt verði með dómi að innanríkisráðherra, f.h. stefnda, íslenska ríkisins, sé skylt að efna grein ii) í samningi stefnanda og stefnda frá 25. október 2013 með því að tilkynna um lokun NA/SV flugbrautar (flugbraut 06/24) á Reykjavíkurflugvelli og endurskoða skipulagsreglur fyrir Reykjavíkurflugvöll til samræmis við lokun flugbrautarinnar innan 15 daga frá uppkvaðningu dóms í máli þessu að viðlagðri greiðslu dagsekta til stefnanda að fjárhæð 10.000.000 (tíumilljónir) króna á dag.“ Til vara er þess krafist „að stefndi, íslenska ríkið, sé skaðabótaskyldur vegna vanefnda á samningi milli stefnanda og stefnda frá 25. október 2013.“ Í efnisþætti málsins krefst sýknu af kröfum stefnanda.

Í greinargerð stefnda kemur fram að óvíst sé að kröfugerð stefnanda sé hæf til efnisdóms. Vísar stefndi einkum til þess að í dómkröfum stefnanda felist ráðagerð um að stefndi verði knúinn til stjórnvaldsathafna og gert skylt að endurskoða almenn fyrirmæli, þ.e. reglur um skipulag Reykjavíkurflugvallar. Ekki sé heldur ljóst hvernig þessi dómkrafa, svo fram sett, geti ráðið ágreiningi aðila til lykta. Deiliskipulag fyrir Reykjavíkurflugvöll hafi einnig verið fellt úr gildi sem hafi áhrif á hvort lögvarðir hagsmunir séu enn fyrir hendi vegna þeirrar yfirlýsingar sem vísað sé til í kröfugerð stefnanda. Þá telur stefndi varakröfu stefnda með öllu vanreifaða og mótsagnakennda. Séu í stefnu einungis reifaðar hugleiðingar um tjón vegna gerðar gatna og skipulagsáætlana en engin haldbær gögn eða frekari rökstuðningur komi fram um hvernig ætlað tjón megi rekja til

athafna stefnda. Hvergi komi fram að Reykjavíkurborg hafi verið krafín um skaðabætur.

Stefnandi leggur áherslu á að stefndi hafi ekki krafíst frávísunar málsins heldur látið við það sitja að benda á ákveðna annmarka. Eigi að koma til frávísunar málsins án kröfu verði annmarkar á málatilbúnaði því að vera augljósir og stórfelldir. Þá hafi stefndi lýst því yfir að hann telji eðlilegt að ágreiningur aðila verði leystur fyrir dómstólum. Stefnandi skilur kröfugerð sína þannig að þess sé efnislega krafíst að stefndi loki umræddri flugbraut og auglýsi nýjar skipulagsreglur fyrir flugvöllinn sem taki mið af þessari lokun. Um sé að ræða skýra og ljósa kröfugerð sem byggist á því að stefndi hafi skuldbundið sig til þessara athafna með þeim samningi innanríkisráðherra við stefnanda sem vísað sé til í aðalkröfu hans. Hann vísar til þess að nýtt deiliskipulag fyrir það svæði sem hér um ræði hafi verið samþykkt af hálfu stefnanda og það auglýst og sé þetta atriði þar af leiðandi þýðingarlaust fyrir úrlausn málsins. Að því er varðar varakröfu stefnanda telur stefnandi að hann hafi gert tjón sitt líklegt og reifað nægilega önnur skilyrði skaðabótaskyldu í málatilbúnaði sínum.

Niðurstaða

Efnislegur ágreiningur aðila málsins lýtur að samkomulagi í þremur liðum sem innanríkisráðherra og borgarstjóri undirrituðu 25. október 2013. Í fyrsta lið samkomulagsins er fjallað um stækkun alþjóðlegrar flugstjórnarmiðstöðvarinnar í Vatnsmýri. Í öðrum lið samkomulagsins segir eftirfarandi: „Aðilar ljúki vinnu við endurskoðun á deiliskipulagi fyrir flugvallarsvæðið og að tilkynnt verði um lokun NA/SV-brautarinnar samhliða auglýsingu þess, síðar á þessu ári. Samtímis skal endurskoða núgildandi skipulagsreglur fyrir Reykjavíkflugvöll til samræmis.“ Í þriðja lið samkomulagsins segir að þegar lokun téðrar flugbrautar hafi verið staðfest verði ný landingarljós tekin í notkun í samræmi við breytt deiliskipulag og nauðsynlegur fjöldi trjáa í Öskjuhlíð felldur í þágu flugvallarstarfseminnar. Aðilar skuli þó sameiginlega leita leiða til að milda áhrif hinna nýju landingarljósa frá fyrirliggjandi tillögum og takmarka fellingu trjáa. Þá kemur fram að óháð öðrum verkþáttum sem í samkomulaginu felist muni innanríkisráðuneytið og réttargæslustefndi hafa forgöngu um að einkaflugi verði fundinn annar staður í nágrenni borgarinnar í samræmi við áður gefin fyrirheit vegna endurbyggingar vallarins um síðustu aldamót og skuli stefnt að því að framkvæmdir verði hafnar eins fljótt og verða má. Svo sem áður greinir byggir aðalkrafa stefnanda í málinu á og vísar til annars liðar þess samkomulags sem nú hefur verið rakið.

Af hálfu stefnda hefur verið lögð á það áhersla að með kröfugerð sinni sé stefnandi í reynd að krefjast þess að dómurinn knýi stefnda til stjórnvaldsathafna,

en ákvörðun um slíkt falli utan lögsögu dómstóla samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Á þetta getur dómurinn ekki fallist. Málalíbúnaður stefnanda grundvallast á því að innanríkisráðherra hafi skuldbundið sig með samningi til ákveðinna athafna sem þessi ráðherra er bær til þess að taka ákvörðun um, einn og óstuddur. Er þannig ekki fram komið í málinu að við ákvörðun ráðherra, um að loka flugbraut og breyta skipulagsreglum flugvallar til samræmis við það samkvæmt 59. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998, sbr. 5. gr. laga nr. 165/2006, þurfi breytingar á löggjöf, samþykki annarra stjórnvalda eða lögbundnar umsagnir tiltekinna aðila. Telur dómurinn ótvírætt að við þessar aðstæður séu dómstólar til þess bærir samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991, eins og greinin verður skýrð með hliðsjón af 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, að skera úr um hvort skylda til tiltekinna stjórnvaldsathafna hvílir á stjórnvaldshafa, þ.á m. skylda til að setja reglur ákveðins efnis. Hins vegar heyrir það undir efnismeðferð málsins að taka afstöðu til þess hvort áður lýst samkomulags sé þess eðlis að það baki innanríkisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins skyldu til þeirra athafna sem vísað til er í kröfugerð stefnanda.

Hvað sem líður niðurstöðu um framangreint atriði verður ekki hjá því litið að krafa stefnanda er ekki sett fram sem krafa um að stefndi framkvæmi ákveðnar athafnir, þ.e. loki fyrrgreindri flugbraut og breyti skipulagsreglum Reykjavíkurflugvallar til samræmis við það. Þess í stað er krafist viðurkenningar á því að stefnda sé „skylt að efna grein ii) í samningi stefnanda og stefnda frá 25. október 2013“ með ákveðnum hætti að viðlögðum dagsektum.

Að mati dómsins er það ósamrýmanlegt 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, sem vísað er til af hálfu stefnanda vegna aðalkröfu hans, að krefjast viðurkenningar á tiltekinni skyldu stefndu samkvæmt samningi „að viðlagðri greiðslu dagsekta“. Liggur það í hlutarins eðli að dagsekta verður einungis krafist vegna kröfu um að stefndi inni af hendi tiltekna og afmarkaða skyldu, sbr. 4. mgr. 114. gr. laga nr. 91/1991. Þegar af þessari ástæðu er ljóst að krafa stefnanda er ekki dómtæk í óbreyttri mynd. Yrði því annað hvort að líta svo á að um sé að ræða hreina viðurkenningarkröfu, þess efnis að ákveðin skylda hvíli að lögum á stefnda, og þá án þess að um nokkrar dagsektir geti verið að ræða, eða, hins vegar, að um sé að ræða kröfu um að stefndi framkvæmi ákveðnar athafnir að viðlögðum aðfararhæfum dagsektum.

Af hálfu stefnda hefur því eindregið verið mótmælt að túlka megi kröfugerð stefnanda á síðarnefnda leið, þ.e. að um sé að ræða kröfu um að stefndi loki umræddri flugbraut og breyti skipulagsreglum Reykjavíkurflugvallar til samræmis við það að viðlögðum dagsektum. Hefur jafnframt verið vísað til þess að varnir stefnda miðist við að einungis sé um að ræða viðurkenningarkröfu þess efnis að

ákveðin grein í samningi aðila feli í sér tiltekið efni. Í ljósi þessarar afstöðu stefnda telur dómurinn sér ekki fært að gefa stefnanda kost á því að lagfæra málatilbúnað sinn að þessu leyti eða túlka kröfugerð hans á þessa leið þannig að málið væri tækt til efnisdóms á þeim grundvelli.

Samkvæmt framangreindu verður að leggja til grundvallar að með aðalkröfu stefnanda sé einungis krafist viðurkenningar á því að tiltekin grein í fyrrgreindu samkomulagi aðila feli í sér ákveðna skyldu stefnda án þess að sett sé fram afdráttarlaus krafa um að stefndi framkvæmi ákveðnar athafnir eða þá að krafist sé viðurkenningur á því að fortakslaus skylda hvíli á stefnda til slíkra athafna að lögum. Að álitni dómsins er því með öllu óljóst hvort dómur, þar sem aðalkrafa stefnanda væri tekin óbreytt til greina, hefði nokkur sjálfstæð réttaráhrif og þá hver þau réttaráhrif væru. Felur kröfugerð stefnanda því í sér lögspurningu í andstöðu við fyrirmæli 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 auk þess að vera óljós. Er því óhjákvæmilegt að vísa aðalkröfu stefnanda sjálfkrafa frá dómi.

Í stefnu er enga sjálfstæða umfjöllun að finna um tjón stefnanda vegna ætlaðra vanefnda stefnda á umræddu samkomulagi og kom raunar fram við munnlegan flutning málsins að tjón stefnanda væri einungis komið fram að hluta. Þá er umfjöllun um önnur skilyrði skaðabóta mjög af skornum skammti. Er krafan því svo vanreifuð að varðar sjálfkrafa frávísun. Samkvæmt þessu verður málinu í heild sinni vísað frá dómi.

Með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 er skylt að verða við kröfu stefnda um að stefnandi verði úrskurðaður til að greiða honum málskostnað. Hins vegar verður fjárhæð málskostnaðar ákveðin í ljósi eðlis og aðdraganda málsins. Þykir málskostnaður samkvæmt þessu hæfilega ákveðinn 50.000 krónur og hefur þá verið tekið tillit til virðisaukaskatts.

Af hálfu stefnanda flutti málið Kristbjörg Stephensen hrl.

Af hálfu stefnda flutti máli Einar Karl Hallvarðsson hrl.

Réttargæslustefndi hefur ekki látið málið til sín taka.

Skúli Magnússon héraðsdómari kveður upp úrskurð þennan.

D Ó M S O R Ð

Máli þessu er vísað frá dómi.

Stefnandi, Reykjavíkurborg, greiði stefnda, íslenska ríkinu, 50.000 krónur í málskostnað.

Skúli Magnússon

