

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur mánudaginn 18. mars 2019 í máli nr. E-1245/2017:

Friðjón Guðjohnsen

(sjálfur ólöglærður)

gegn

íslenska ríkinu og

Minjastofnun Íslands

(Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður)

Mál þetta, sem var dómtekið 19. febrúar sl., var höfðað 6. apríl 2017.

Stefnandi er Friðjón Guðjohnsen, Foldarsmára 18 í Kópavogi. Upphaflegur stefnandi var dánarbú Herborgar Friðjónsdóttur, en Herborg var móðir Friðjóns. Eftir að skiptum á dánarbúinu lauk tók Friðjón við aðild þess að málinu.

Stefndu eru íslenska ríkið, Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu í Reykjavík, og Minjastofnun Íslands, Suðurgötu 39 í Reykjavík.

Endanlegar dómkröfur stefnanda eru aðallega að viðurkennt verði með dómi að stefndi íslenska ríkið beri skaðabótaábyrgð á þeim skaða sem setning og framkvæmd laga nr. 80/2012 hefur valdið stefnanda með því að meina stefnanda að nýta sér heimildir löglega samþykkt deiliskipulags vegna fasteignarinnar Holtsgötu 5 í Reykjavík. Til vara krefst stefnandi þess að ógilt verði með dómi stjórnsluákvörðun forsætisráðuneytisins, dags. 8. desember 2016, þar sem ákvörðun stefnda Minjastofnunar Íslands um synjun á afnámi friðunar á Holtsgötu 5 frá 11. maí 2016 var staðfest. Í báðum tilvikum krefst stefnandi þess einnig að viðurkennt verði með dómi að stefndi Minjastofnun Íslands og stefndi íslenska ríkið séu sameiginlega bótaskyld vegna þess tjóns sem tafir af völdum stjórnslumeðferðar og ákvarðana stefndu hafa valdið stefnanda við ráðstöfun fasteignar sinnar. Í öllum tilvikum er krafist málskostnaðar.

Stefndu krefjast aðallega sýknu og málskostnaðar, en til vara er þess krafist að málskostnaður verði felldur niður.

I

Fasteignin Holtsgata 5 í Reykjavík er í eigu stefnanda, en var áður í eigu móður hans, Herborgar Friðjónsdóttur heitinnar. Deila málsaðila varðar að meginstefnu friðun húss stefnanda á lóðinni og tjón sem hann telur sig hafa orðið fyrir vegna hennar.

Nánari tildrög málsins eru þau að þann 17. febrúar 2005 samþykkti borgarráð Reykjavíkur deiliskipulag um svokallaðan Holtsgöturéit, en þar stendur

hús stefnanda. Enda þótt deiliskipulagið hafi fært móður stefnanda, Herborgu Friðjónsdóttur, ákveðin verðmæti þar sem auka mátti byggingarmagn á lóð hennar umtalsvert, þá felldi hún sig ekki við skipulagið vegna fyrirætlana um byggingu fjölbýlishúss á næstu lóð. Kærði hún því deiliskipulagið til æðra stjórnvalds og krafðist síðar bóta vegna þess í dómsmáli sem lyktaði með dómi Hæstaréttar 1. mars 2012 í máli nr. 478/2011. Féllst rétturinn ekki á það með Herborgu að deiliskipulagið hefði falið í sér skerðingu á verðmæti fasteignar hennar eða hagnýtingarmöguleikum svo bótaskyldu varðaði.

Stefnandi kveður dóminn hafa valdið móður sinni vonbrigðum en hún hafi huggað sig við að sá byggingarréttur sem deiliskipulagið hefði veitt henni væri ákveðin sárabót. Þessi verðmæti hefðu stefndu aftur á móti svipt Herborgu og síðar stefnanda með setningu laga nr. 80/2012 um menningarminjar og framkvæmd á þeim lögum.

Árið 2015 fól dánarbú stefnanda fasteignasölu að selja fasteignina að Holtsgötu 5, en samkvæmt upplýsingum úr opinberum skráum var húsið byggt árið 1904. Mun hafa verið vikið að því í auglýsingu um fasteignina að heimilt væri samkvæmt deiliskipulagi að rífa húsið. Þann 17. nóvember 2015 barst fasteignasöluinni tölvubréf frá stefnda Minjastofnun Íslands þar sem vakin var athygli á því að stofnunin myndi hvorki veita heimild til niðurrifs á húsinu né afnema friðun þess. Í sama mánuði lagði fjölskylda stefnanda fram fyrirspurn til Reykjavíkurborgar um það hvort heimilt væri að rífa húsið og byggja í stað þess hús í samræmi við gildandi deiliskipulag.

Á fundi skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar 27. nóvember 2015 var fyrirspurnin lögð fram. Hinn 20. janúar 2016 var neikvætt svar veitt við fyrirspurninni, en í niðurstöðukafla ákvörðunarinnar kemur fram að samkvæmt lögum nr. 80/2012 sé óheimilt að raska friðuðum húsum, spilla þeim eða breyta, rífa þau eða flytja úr stað nema með leyfi stefnda Minjastofnunar Íslands, en sú stofnun hafi með umsögn, dags. 10. desember 2015, lagst alfarið gegn niðurrifi hússins. Var fjölskylda stefnanda upplýst um þessa niðurstöðu með bréfi Reykjavíkurborgar, dags. 26. janúar 2016.

Í framhaldinu stóð dánarbú móður stefnanda í bréfaskiptum við stefnda Minjastofnun Íslands og fór fram á bætur og síðar afnám friðunar Holtsgötu 5. Þann 11. maí 2016 tók stefndi Minjastofnun Íslands ákvörðun um að hafna beiðni um afnám friðunar hússins. Með bréfi, dags. 19. maí 2016, fór dánarbúið fram á að stofnunin vísaði ágreiningnum til matsnefndar eignarnámsbóta. Með bréfi, dags. 7. júlí 2016, hafnaði stofnunin því að bótaskyldu væri til að dreifa og jafnframt því að bótakröfu yrði beint að stofnuninni á grundvelli 53. gr. laga nr. 80/2012. Auk þess hafnaði stofnunin því að vísa ágreiningnum til matsnefndar eignarnámsbóta.

Þann 15. júlí 2016 kærði dánarbúið ákvarðanir stefnda Minjastofnunar Íslands, dags. 11. maí 2016 annars vegar og 7. júlí 2016 hins vegar, til forsætisráðuneytisins. Ráðuneytið kvað upp úrskurð sinn í málinu 8. desember 2016 og staðfesti umræddar ákvarðanir stefnda Minjastofnunar Íslands.

Eins og áður segir var upphaflegur stefnandi dánarbú Herborgar Friðjónsdóttur, en eftir að skiptum á dánarbúinu lauk undir rekstri málsins tók Friðjón Guðjohnsen, sonur Herborgar, við aðild þess að málinu.

Við aðalmeðferð málsins gáfu skýrslu fyrir dómi Friðbert Hafþórsson, húsasmiður en hann er einnig maki systur stefnanda, Kristín Huld Sigurðardóttir, forstöðumaður stefnda Minjastofnunar Íslands, Pétur Ármannsson, starfsmaður hjá stefnda Minjastofnun Íslands, Guðný Gerður Gunnarsdóttir, starfsmaður hjá stefnda Minjastofnun Íslands, Hildur Jónsdóttir, fyrrverandi sérfræðingur í forsætisráðuneytinu, Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, Sigurður Örn Guðleifsson, lögfræðingur í forsætisráðuneytinu, og Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður.

II

Stefnandi byggir á því að stefndu hafi í raun lagt hald á þær heimildir sem móðir hans hafi fengið með setningu deiliskipulags sem samþykkt hafi verið 17. febrúar 2005.

Hvað sérstaklega varðar aðalkröfu stefnanda þá vísar hann til þess að með setningu laga nr. 80/2012 hafi verið þrengt að rétti þeirra sem eiga hús 100 ára og eldri og höfðu fyrir setningu laganna leyfi þar til bærra yfirvalda til niðurrifs þeirra. Friðun sé talsvert inngríp í eignarréttinn. Þetta eigi enn frekar við þegar yfirvöld hafi þegar heimilað niðurrif húss með setningu löglegs deiliskipulags. Um sé að ræða sértæka skerðingu á eignarréttindum hans sem vernduð séu af 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig bótareglu 53. gr. laga nr. 80/2012 sem augljóslega eigi við í málinu.

Þeim rökum forsætisráðuneytisins að friðun húsa sé almenn takmörkun eignarréttinda sem eigendur þurfi að þola bótalaust beri eindregið að hafna. Sá hópur sem slíkar takmarkanir beinist að, þ.e. eigendur meira en 100 ára gamalla húsa sem skipulagsyfyrvöld hafi heimilað niðurrif á sé afar smár.

Af mynd úr kafla C.9 í aðalskipulagi Reykjavíkur megi ráða að 77 slík hús séu í miðborg Reykjavíkur sem byggð hafi verið 1918 eða fyrr og deiliskipulag heimili niðurrif á. Minjastofnun hafi þegar afnumið friðun á þó nokkrum af þessum húsum auk þess sem þó nokkur af þeim séu í eigu opinberra aðila. Samkvæmt umræddum kafla í aðalskipulagi Reykjavíkur hafi, þegar aðalskipulagið var gert, verið 48.845 hús á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt þessum gróflegu útreikningum

séu því aðeins 0.16% húsa á höfuðborgarsvæðinu sem falli í þennan hóp. Í þessu ljósi sé útilokað að fallast á að þessar takmarkanir á eignarrétti geti flokkast undir það að vera almennar. Hér sé um að ræða afar sértækar takmarkanir á eignarrétti sem friðun húsa óneitanlega sé. Hér beri einnig að hafa í huga að um umtalsverðar fjárhæðir geti verið að ræða. Verðmæti fasteigna í Reykjavík á þessum stað felist að verulegu leyti í slíkum byggingarrétti. Þegar andlag slíkra takmarkana sé eins verulegt og hér um ræði sé afar hæpið að halda því fram að um almennar takmarkanir á hinum friðhelga eignarrétti sé að ræða.

Loks hafi framkvæmd stefnda Minjastofnunar Íslands á lögnum verið haldin slíkum annmörkum í tilfelli stefnanda að ekki sé um að ræða málefnalega framkvæmd slíkra takmarkana á eignarrétti, sbr. framangreindar athugasemdir um starfshætti stofnunarinnar.

Einnig sé byggt á 2. mgr. 51. gr. b skipulagslaga nr. 123/2010 þar sem fram komi að leiði tjón af ákvörðun annars stjórnvalds en sveitarfélags þá beri ríkið ábyrgð á greiðslu bóta. Stefnandi hafi sótt það til Reykjavíkurborgar að fá að rífa núverandi hús og byggja annað í staðinn. Þessu hafi Reykjavíkurborg hafnað með vísan til laga um menningarminjar og umsagnar Minjastofnunar Íslands. Ákvörðun Minjastofnunar Íslands um að heimila ekki niðurrif sé því „ákvörðun annars stjórnvalds“ í skilningi áður nefndar 2. mgr. 51. gr. b laganna. Stefndi íslenska ríkið beri því bótaábyrgð á tjóni stefnanda.

Stefnandi byggi einnig á því að taka verði tillit til þeirra aðstæðna sem umræddar heimildir deiliskipulags Holtsgötureits hafi verið veittar við. Umrætt deiliskipulag hafi verið sett gegn eindregnum mótmælum Herborgar Friðjónsdóttur sem hafi talið það skerða verðmæti fasteignar sinnar auk þess sem hún hafi talið það hafa margvíslegar aðrar neikvæðar afleiðingar fyrir sig. Þrátt fyrir að umrætt deiliskipulag hafi fært henni umtalsverðar heimildir til niðurrifs og endurbyggingar þá hafi hún mótmælt setningu þess og kært það til viðeigandi stjórnvalds. Þar hafi því verið sérstaklega haldið fram af Reykjavíkurborg að niðurrifsheimild og byggingarréttur sem veittur hafi verið á Holtsgötu 5 hafi aukið verðmæti lóðarinnar töluvert. Sömu sjónarmið hafi komið fram í dómsmáli sem Herborg Friðjónsdóttir höfðaði gegn Reykjavíkurborg, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 478/2011.

Stefnandi sjái sér ekki fært annað en að gera það að aðalkröfu sinni að opinber stjórnvöld, þ.e. stefndu, standi við 72. gr. stjórnarskrárinnar og láti fullt verð koma fyrir þetta nauðuga afsal eignarréttinda og bæti sér þann skaða sem setning og framkvæmd laga nr. 80/2012 um menningarminjar valdi honum.

Hvað varði varakröfu stefnanda sé vísað til þess að ákvörðun stefnda Minjastofnunar Íslands hafi verið haldin verulegum ágöllum. Hið sama eigi við um kærumeðferð forsætisráðuneytisins. Stefndu hafi þannig brotið alvarlega og ítrekað

lög og reglur stjórnarsýsluréttarins í meðferð þeirra á beiðni um afnám friðunar hússins að Holtsgötu 5.

Fyrst beri að nefna að stefndi Minjastofnun Íslands hafi þann 17. nóvember 2015 gefið út yfirlýsingu við þriðja aðila, fasteignasöluna Gimli, um að stofnunin myndi ekki veita heimild til niðurrifs á húsinu né afnema friðun þess. Þessi yfirlýsing greini þannig frá ákvörðun sem stofnunin hafi tekið án nokkurar eiginlegrar málsmeðferðar eftir skrifuðum og óskrifuðum reglum stjórnarsýslunnar. Áður en sú ákvörðun hafi verið tekin hafi stofnunin ekki aflað álits eiganda hússins og því brotið á andmælarétti stefnanda, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 auk þess sem almennar reglur III. kafla sömu laga hafi augljóslega verið virtar að vettugi. Stefnanda hafi ekki verið kynnt sérstaklega þessi ákvörðun stefnda Minjastofnunar Íslands þótt hún hafi aðallega beinst að hagsmunum stefnanda, í skýrri andstöðu við 20. gr. laga nr. 37/1993.

Stefndi Minjastofnun Íslands hafi síðan aftur tekið ákvörðun um að heimila ekki afnám friðunar hússins að Holtsgötu 5 með umsögn sinni 10. desember 2015 til umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar. Þótt að forminu til sé um umsögn stefnda Minjastofnunar Íslands að ræða telji stefnandi að hér sé í reynd á ferðinni stjórnarsýsluákvörðun um að beita eða beita ekki heimildarákvæðum 3. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012. Því til stuðnings bendi stefnandi á að stofnunin hafi í öðrum sambærilegum umsögnum tekið ákvörðun um að beita 3. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012.

Með orðalagi í ákvörðun stofnunarinnar viðurkenni hún að ákvörðunin sé í raun geðþóttaákvörðun byggð á fegurðarskyni starfsmanna stofnunarinnar. Slíkar geðþóttaákvæðanir séu ekki samboðnar opinberu stjórnvaldi og í andstöðu við meginreglur stjórnarsýslunnar og réttarríkis.

Í ákvörðun stofnunarinnar komi einnig fram að niðurrif eða flutningur Holtsgötu 5 kynni mögulega að rýra verðgildi annars húss þar nálægt, þ.e. Holtsgötu 9. Með þessu viðurkenni stofnunin að hún telji ákveðinn hóp verðskulda sérstaka og jákvæðari meðferð opinbers stjórnvalds en þá sem ekki tilheyri þeim hópi. Hér hafi stofnunin gengið alvarlega gegn almennum jafnræðissjónarmiðum og sérstaklega gegn 11. gr. laga nr. 37/1993. Það að flokka eigendur Holtsgötu 9 í þennan hóp sem verðskuldi sérstaka hagsmunagæslu stofnunarinnar sé órökstudd og ómálefnaleg.

Með umræddri ákvörðun stofnunarinnar hafi einungis verið litið til Holtsgötu 5, 7 og 9 sem einnar heildar. Horft sé fram hjá því að við hlið Holtsgötu 5, standi þriggja hæða fjölbýlishús úr steinsteypu, byggt árið 2005, sem raunar hafi verið tilefni mótmæla Herborgar Friðjónsdóttur við setningu deiliskipulagsins og forsenda þess að henni hafi verið veittur sá byggingarréttur sem stefndi

Minjastofnun Íslands meini stefnanda að nýta sér. Einnig sé horft fram hjá þeirri staðreynd að önnur hús á reitnum sem standi við Holtsgötu (þ.e. nr. 1, 3 og 13) séu öll margra hæða steinsteypt hús sem Holtsgata 5 sé í hróplegu ósamræmi við.

Hvorki verði séð á hvaða grunni fullyrðingar í ákvörðun stofnunarinnar um „umhverfislegt gildi“ séu reistar né á hvaða forsendum verndun og viðhald slíks gildis falli undir tilgang stofnunarinnar. Að þessu leyti skorti málefnaleg sjónarmið í ákvörðun stofnunarinnar.

Auk þess teygi stofnunin sig inn á verksvið sveitarfélaga sem fari lögum samkvæmt með skipulagsvaldið.

Á fundi 6. apríl 2016 með forstöðumanni stofnunarinnar hafi verið upplýst af hálfu fjölskyldu stefnanda að húsið hefði brunnið 29. apríl 1984 og í kjölfarið verið endurbyggt. Húsakönnun nr. 120, sem ákvörðun stofnunarinnar byggir á, innihaldi efnislega rangar upplýsingar að þessu leyti. Þrátt fyrir þessar nýju upplýsingar hafi stefndi Minjastofnun Íslands enn á ný tekið ákvörðun 11. maí 2016, um að synja um afnám friðunar hússins. Með því að skoða ekki þessi gögn um bruna hússins hafi stofnunin ekki sinnt rannsóknarskyldu, sbr. 10. gr. laga nr. 37/1993.

Stofnunin hafi ekki staðið skil á rökstuðningi, sem óskað var eftir af hálfu stefnanda, innan tilsettra tímamarka, sbr. 3. mgr. 21. gr. laga nr. 37/1993.

Umfjöllun um vinnureglur stofnunarinnar um afnám friðunar í eftirfarandi rökstuðningi hennar beri með sér að hún hafi ekki rannsakað málið til hlítar áður en ákvörðun hafi verið tekin, sbr. 10. gr. laga nr. 37/1993.

Hvað varði kæru til forsætisráðuneytisins þá hafi tilteknir starfsmenn þess haft beina aðkomu að málinu á fyrra stigi áður en stefnandi kærði málið. Hér sé augljóslega um að ræða vanhæfi samkvæmt 4. tölulið 1. mgr. 3. gr. laga nr. 37/1993.

Í umræddum úrskurði ráðuneytisins sé skýrt frá því að ráðuneytið telji að friðanir húsa séu almennar takmarkanir á eignarrétti eigenda þeirra sem þeir verði að þola bótaust. Þessu sjónarmiði hafi aldrei verið haldið fram af hálfu stefnda Minjastofnunar Íslands og hafi stefnandi því engin tækifæri fengið til að andmæla þeim líkt og 13. gr. laga nr. 37/1993 mæli fyrir um.

Hvað varði kröfu um bætur vegna tafa og ákvarðana stefndu sé byggt á því að vilji hans hafi staðið til þess að nýta löglega samþykkt gildandi deiliskipulag. Samkvæmt því sé heimilt að rífa núverandi hús og byggja þar talsvert stærri og verðmætari byggingu sem stefnandi hefði haft ávinning af ef ekki hefðu komið til sögunnar ákvarðanir stefndu. Hefðu ákvarðanir stefndu ekki komið til væri stefnandi þegar byrjaður að hagnýta sér heimildir deiliskipulagsins með niðurrifi hússins og byggingu nýs húss þar. Markaðsvirði slíks húss væri umtalsvert enda

staðsetningin eftirsótt.

Þá beri að líta til þess að stefndu hafi í stjórnáslumeðferð sinni brotið stjórnáslulög og almennar reglur stjórnásluréttarins. Þessar aðgerðir stefndu hafi tafið stefnanda í að ráðstafa fasteign sinni á þann hátt sem hann taldi hagsmuni sína standa til. Markaðsaðstæður fyrir fasteignir á þeim stað sem fasteign stefnanda standi séu einstaklega hagfelldar nú um stundir og engan veginn ljóst hvort og hversu lengi þær standi. Stjórnáslumeðferðin feli í sér ólögmeða meingerð gegn frelsi stefnanda til að nýta sér löglega samþykkt deiliskipulag, sbr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Á þessu beri stefndu fulla ábyrgð og telji stefnandi mikilvægt að slík ábyrgð sé viðurkennd af hálfu dómsins.

Um lagarök sé vísað til stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, einkum 72. gr, laga nr. 80/2012 um menningarmínjar, einkum 29. og 53. gr., eldri laga nr. 104/2001 um húsafriðun, laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms, skipulagslaga nr. 123/2010, einkum 51. gr. og 51. gr. b, eldri skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, stjórnáslulaga nr. 37/1993, einkum 3., 10., 11., 12., 13., 14. og 3. mgr. 21. gr. laganna, og skaðabótalaga nr. 50/1993, einkum 26. gr. þeirra.

III

Stefndu byggja á því að friðun og friðlýsing húsa sé kvöð sem sé almennt til þess fallin að takmarka möguleika fasteignareiganda til hagnýtingar á viðkomandi fasteign, en beinist hvorki að því að svipta hann umráðum né ráðstöfunarrétti yfir henni. Slíkar kvaðir taki almennt jafnt til allra eigna sem samstöðu njóti, einkum þeirra sem vegna aldurs hafi menningarsögulegt gildi. Eins og atvikum sé háttað, og með hliðsjón af sjónarmiðum sem byggt hafi verið á í íslenskum rétti við mat á því hvort ákvarðanir stjórnvalda um landnotkun feli í sér verulega eignarskerðingu, hafni stefndu því að friðun hússins að Holtsgötu 5, sbr. 1. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012, og synjun á afnámi friðunar, sbr. 3. mgr. 29. gr. laganna, hafi á grundvelli 53. gr. sömu laga haft í för með sér hlutlæga bótaskyldu stefndu.

Af þeim ástæðum sem raktar hafi verið sé því hafnað að synjun á afnámi friðunar hafi verið ómálefnaleg eða að málsmeðferðin þar að lútandi sé saknæm og eigi á þeim grundvelli að baka stefndu skaðabótaábyrgð. Einnig skorti á að önnur skilyrði meintrar skaðabótaskyldu séu uppfyllt, þ.á m. skilyrðið um ólögmeði, orsakatengsl og tjón. Þá hafi stefnandi ekki leitast við að færa sönnur á meint tjón sitt, svo sem með því að sýna fram á að hann hafi haft raunhæfar áætlanir um að rífa húsið að Holtsgötu 5 eða að synjun stefndu á afnámi friðunar í því skyni hafi leitt til verðmætarýrnunar á eigninni.

Stefndu hafni því að úrskurður forsætisráðuneytisins frá 8. desember 2016, þar sem ákvörðun Minjastofnunar Íslands frá 11. maí 2016 um að hafna afnámi

fríðunar Holtsgötu 5 sé staðfest, sé haldinn form- eða efnisannmörkum sem leiða eigi til ógildingar. Stefndu hafna því einnig að tafir hafi orðið á meðferð málsins fyrir umræddum stjórnvöldum.

Af hálfu stefndu er því mótmælt að stefndu hafi brotið alvarlega og ítrekað reglur stjórnarsýslunnar við meðferð á beiðni stefnanda um að afnema fríðun hússins að Holtsgötu 5. Hið sama eigi við um sjónarmið stefnanda um að greindir starfsmenn forsætisráðuneytisins hafi haft óeðlilega aðkomu að málinu áður en það hafi verið kært til ráðuneytisins. Aðkoma ráðuneytisins hafi þvert á móti beinst að því að leiða saman fulltrúa stefnda Minjastofnunar Íslands og ríkislögmanns í tengslum við kröfu stefnanda um skaðabætur eftir að stofnunin hefði tekið ákvörðun um að hafna því að afnema fríðun hússins að Holtsgötu 5. Þá sé því hafnað að andmælaréttur stefnanda hafi verið brotinn við meðferð málsins.

Því sé hafnað að stefndi Minjastofnun Íslands hafi með tölvupósti 17. nóvember 2015 til tilgreinds fasteignasala tekið stjórnvaldsákvörðun. Tílefni hafi þótt til að fræða fasteignasalann um að húsið væri fríðað. Tilgangurinn hafi öðrum þræði verið að vekja athygli á því að auglýsing fasteignasöluinnar væri villandi þar sem löglíkur væru fyrir því að hús 100 ára og eldri skyldu vera fríðuð, sbr. 29. gr. laga nr. 80/2012. Í því hafi ekki falist stjórnvaldsákvörðun, enda hefði á þeim tíma engin formleg beiðni borist um að afnema fríðun hússins, sbr. 3. mgr. umræddrar lagagreinar.

Umsögn stefnda Minjastofnunar Íslands til umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkur frá 10. desember 2015 hafi ekki verið stjórnvaldsákvörðun. Ætla verði að umsagnarinnar hafi verið aflað með hliðsjón af 4. mgr. 13. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki, þar sem fram komi að sveitarstjórn sé óheimilt að gefa út byggingarleyfi fyrir mannvirki sem falli undir IV., VI. og VII. kafla laga nr. 80/2012 fyrr en álit stefnda Minjastofnunar Íslands liggja fyrir. Skipulagsfulltrúinn í Reykjavík hafi tekið fyrirspurnina til sjálfstæðrar skoðunar og aflað að auki umsagnar Borgarsögusafns Reykjavíkur sem álitid hafi, eins og stefndi Minjastofnun Íslands, að húsið hefði sem slíkt menningarsögulegt gildi og að niðurrif hússins samræmdu illa borgarverndarstefnu í nýju aðalskipulagi Reykjavíkur. Áður en stefndi Minjastofnun Íslands hafi veitt umsögn sína hefðu starfsmenn hennar átt í tölvupóstssamskiptum við einn af erfingjum Herborgar Friðjónsdóttur þar sem sjónarmiðum dánarbúsins hafði verið komið á framfæri.

Stefndu hafni ásökunum um að ákvörðun stefnda Minjastofnunar Íslands frá 11. maí 2016 um að synja beiðni um afnám fríðunar hússins og leggja gegn niðurrifi þess hafi verið ómálefnaleg og með henni hafi verið brotið alvarlega gegn jafnræðissjónarmiðum og meðalhófi. Hið sama eigi við um ásökun þess efnis að stofnunin hafi vanrækt að rannsaka málið áður en ákvörðun hafi verið tekin. Í

Þessum efnum vísi stefndu einkum til viðbótarrökstuðnings stefnda Minjastofnunar Íslands í bréfi, dags. 24. júní 2016, sem sent hafi verið eftir beiðni stefnanda frá 30. maí 2016. Vegna athugasemda í stefnu um að sá rökstuðningur hafi ekki borist innan settra tímamarka bendi stefndu á að samkvæmt 3. mgr. 21. gr. laga nr. 37/1993 skuli beiðni um rökstuðning fyrir ákvörðun bera fram innan 14 daga frá því að aðila sé tilkynnt um hana. Þegar sá frestur sé liðinn sé stjórnvaldi heimilt en ekki skylt að láta í té rökstuðning.

Þá sé vakin athygli á því að þegar eigandi Holtsgötu hafi á sínum tíma látið reyna á gildi deiliskipulagsins fyrir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, sbr. úrskurði í máli nr. 22/2005, hafi því verið haldið fram að húsið hefði verið byggt fyrir um 100 árum. Í stefnu sé því hins vegar haldið fram að miða eigi byggingarár hússins við endurbætur sem gerðar voru á húsinu í kjölfar bruna 1984. Í umsögn stefnda Minjastofnunar Íslands til ríkislögmanns frá 15. maí 2017 komi fram að húsið hafi verið endurbætt í sömu stærð, formi og hlutföllum og að engin gögn séu til hjá byggingarfulltrúanum í Reykjavík sem bendi til að það hafi verið rífið eða fjarlæggt eða að nýtt hús hafi verið reist á lóðinni. Engar áreiðanlegar heimildir séu fyrir því að miða eigi byggingarár hússins við annað ártal en 1904 eins og fram komi í fasteignaskrá Þjóðskrár, sem almennt sé horft til við mat á aldri húsa. Í téðri umsögn sé bent á að fordæmi séu fyrir að miða byggingarár húss við elsta hluta þess og að það eigi við þó að húsum hafi verið breytt og við þau byggt síðar. Stefndu fallist því ekki á að miða byggingaraldur hússins að Holtsgötu 5 við annan aldur en fram komi í fasteignaskrá. Þá mótmæli stefndu því að hafa vanrækt rannsóknarskyldu sína við mat sitt á aldri hússins.

Áréttu beri að niðurstaða stefnda Minjastofnunar Íslands um varðveislugildi hússins að Holtsgötu 5 byggist á málefnalegu mati sem unnið hafi verið eftir viðurkenndri aðferð við mat á varðveislugildi menningarsögulegra húsa og byggðar sem beitt sé við gerð húsakannana, sem birt sé í ritinu Leiðbeiningar um gerð bæja- og húsakannana sem Húsafriðunarnefnd, Þjóðminjasafn Íslands og Skipulag ríkisins hafi gefið út árið 1996 og byggðar séu á dönsku „Save-aðferðinni“. Ákvörðun um að heimila ekki niðurrif hússins hafi ekki verið reist á geðþótta starfsmanna stefnda Minjastofnunar Íslands.

Í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, sem hafi verið í gildi á þeim tíma þegar deiliskipulag fyrir Holtsgötureit hafi verið unnið, hafi verið kveðið á um að þegar unnið væri deiliskipulag í þegar byggðu hverfi skyldi samhliða gerð bæja- og húsakönnun er hafa skyldi til hliðsjónar við gerð tillögunnar, sbr. 5. mgr. 23. gr. laganna. Samsvarandi ákvæði sé að finna í 1. málsl. 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 auk þess sem hugtakið húskönnun sé skilgreint í grein 1.3 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Í húsakönnun Minjasafns Reykjavíkur frá 2004

hafi í senn verið talið að húsið hefði menningarsögulegt gildi, þar sem það tengdist upphafi byggðar á svæðinu og umhverfisgildi þar sem það væri hluti af götumynd Holtsgötunnar. Um varðveislugildi hússins hafi verið tekið fram að breytingar á því væru háðar lögum um húsafriðun.

Hafnað sé sjónarmiðum stefnanda um að vegið hafi verið að jafnræði á þeirri forsendu að önnur niðurstaða hafi verið lögð til grundvallar í máli Sólvallagötu 50. Í því tilviki hafi stefndi Minjastofnun Íslands litið til afgreiðslu húsafriðunarnefndar, en slíkri afgreiðslu nefndarinnar hafi ekki verið til að dreifa varðandi hús stefnanda. Fundargerð frá fundi nefndarinnar 22. apríl 2005, þar sem samþykkt hafi verið að flytja burt húsið á Bræðraborgarstíg 32 A, gefi ekkert tilefni til að ætla að þar hafi verið fjallað um deiliskipulagið á reitnum í heild sinni eins og stefnandi haldi fram.

Stefndu hafni því að setning og framkvæmd laga nr. 80/2012 hafi valdið stefnanda tjóni sem íslenska ríkið beri skaðabótaábyrgð á. Þá sé því mótmælt að ætlaðar tafir á meðferð málsins hafi valdið stefnanda tjóni við ráðstöfun fasteignar sinnar.

Stefnanda hafi ítrekað verið bent á að nýta megi heimild í deiliskipulagi með því að byggja við húsið, en ekki sóst eftir slíku leyfi, sem jafnframt vekur upp spurningar um það í hverju raunverulegt tjón stefnanda felist.

Áréttað skuli að fyrir gerð deiliskipulags á Holtsgötureit hafi engar byggingarheimildir verið í gildi á lóð Holtsgötu 5. Í skipulaginu hafi þess verið skýrt getið að breytingar, niðurrif eða flutningur húsa sem byggð væru fyrir 1918 væru háð umsögn húsafriðunarnefndar Þjóðminjasafns. Niðurrif hússins hafi því frá gerð skipulagsins verið háð afstöðu nefndarinnar eða þar til löggjafinn hafi tekið af skarið um að hús 100 ára og eldri skyldu vera friðuð frá upphafi árs 2013. Með því að miða við tiltekinn aldur húsa hefði löggjafinn talið tryggt að um leið og hús næði tilteknum aldri nyti það friðunar og giltu þá ákvæði laganna um allar fyrirhugaðar breytingar, flutning eða niðurrif. Taldi löggjafinn að með því að miða við aldursmörk friðaðra húsa í stað fasts ártals myndi nást meiri samfella í húsafriðun, sbr. athugasemdir í frumvarpi til laga um menningarminjar. Sjálfkrafa aldursfriðun húsa sé þannig bundin í lög en Minjastofnun Íslands sé veitt heimild til afnáms aldursfriðunar. Slík heimild sé ívilnandi og því sé synjun um hana sem slík ekki til þess fallin að valda tjóni þótt hún verði að vera reist á málefnalegum sjónarmiðum, þ.á m. þeim sem leiða megi af markmiðum laganna enda sé það almennt skylda stjórnvalda að framkvæma lög í samræmi við markmið þeirra, sbr. 1. og 4. gr. laganna.

Yfir 10 ár hafi liðið frá því að húsakönnunin var gefin út 2004 og þar til stefnandi hafi innt borgaryfirvöld álit á niðurrifi hússins. Í því samhengi megi

benda á að almennt vaxi sögulegt gildi húsa með aldrinum. Hvað sem þeim vangaveltum líður má þó ráða að synjun borgaryfirvalda á fyrirspurn stefnanda hafi ekki alfarið verið reist á umsögn stefnda Minjastofnunar Íslands frá 10. desember 2015 heldur einnig afstöðu Borgarsögusafnsins, sem með tilliti til 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 160/2010 veki upp spurningu um orsakatengsl á milli meints tjóns stefnanda og synjunar Minjastofnunar á því að afnema friðun hússins. Allt að einu renni afstaða Borgarsögusafnsins stoðum undir þá synjun stefnda Minjastofnunar Íslands.

IV

Aðalkrafa stefnanda varðar viðurkenningu á bótaskyldu stefnda íslenska ríkisins vegna meints tjóns sem setning og framkvæmd laga nr. 80/2012 hafi valdið stefnanda, þ.e. með því að meina honum að nýta sér heimildir löglega samþykkt deiliskipulags vegna fasteignar hans að Holtsgötu 5 í Reykjavík.

Stefnandi byggir kröfugerð sína að þessu leyti á heimild í 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Þar segir að hafi stefnandi lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands geti hann leitað viðurkenningardóms um kröfur sínar í þeim efnunum. Áskilnaður ákvæðisins um lögvarða hagsmuni hefur verið skýrður á þá leið að sá sem krefst viðurkenningar á skaðabótaskyldu verði að leiða nægar líkur að því að hann hafi orðið fyrir tjóni og gera grein fyrir því í hverju tjón hans felist og hver tengsl þess séu við ætlað skaðaverk.

Í stefnu kemur fram að verðmæti eldri fasteigna felist oft að miklu leyti í byggingarréttindum og geti verið um verulegar fjárhæðir að ræða. Þetta eigi einkum við á þeim stað í Reykjavíkurborg þar sem fasteign stefnanda sé að finna. Nýtt deiliskipulag með niðurrifsheimild og byggingarrétti hafi aukið verðmæti lóðar stefnanda. Verður að skilja málatilbúnað stefnanda á þann veg að tjón hans felist í því að geta ekki nýtt sér þennan rétt til að rífa hús sitt og byggja stærra og þar með verðmætara hús á lóðinni. Við mat á því hvort stefnandi hafi í reynd orðið fyrir einhverju tjóni þarf því að líta til stærðar núverandi húss á lóðinni og þeirra heimilda sem fólust í deiliskipulaginu sem samþykkt var í borgarráði Reykjavíkur 17. febrúar 2005.

Á Holtsgötu 5 stendur í dag einbýlishús og er birt stærð þess 96,9 fermetrar. Samkvæmt deiliskipulaginu, sem stefnandi byggir málatilbúnað sinn á, má rífa núverandi hús og byggja nýtt hús sem yrði að hámarki þrjár hæðir, kjallari og ris. Fram kemur að byggingarmagn á lóðinni skuli ekki fara umfram 235 fermetra. Í því fælist þar með rúmlega 140% aukning byggingarmagns á lóðinni sem staðsett er miðsvæðis í Reykjavíkurborg. Umræddur byggingarreitur liggur nánast að öllu

leyti á þeim stað lóðarinnar þar sem hús stefnanda stendur nú. Verður því að fallast á það með stefnanda að fjarlægja þyrfti eldra hús hans af lóðinni til að nýta mætti til fulls leyfilegt byggingarmagn samkvæmt deiliskipulaginu. Í þessum efnun myndi því ekki nægja stefnanda að byggja við hús sitt, ólíkt því sem stefndu hafa haldið fram. Að öllu þessu virtu þykir stefnandi hafa sýnt nægilega fram á að hann verði fyrir tjóni með því að geta ekki nýtt sér heimildir samkvæmt samþykktu deiliskipulagi, enda þótt engu verði hér slegið föstu um nákvæmt umfang þess.

Þegar fyrrgreint deiliskipulag var samþykkt voru í gildi eldri lög nr. 104/2001 um húsafriðun. Í samræmi við það kom fram í deiliskipulaginu að ekki væri gerð tillaga að varðveislu húsa né götumynda, en bent væri þó á að breytingar á þeim þremur húsum á reitnum sem byggð væru fyrir 1918 væru háðar lögum nr. 104/2001. Með 6. gr. umræddra laga var, líkt og samkvæmt 36. gr. eldri þjóðminjalaga nr. 88/1989, mælt fyrir um friðun allra húsa, sem reist voru fyrir 1850. Þar undir féll þar af leiðandi ekki húsið að Holtsgötu 5. Samkvæmt 4. gr. laganna var eigi að síður unnt að friða hús sem teldust hafa menningarsögulegt eða listrænt gildi, en samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laganna var eigendum húsa, sem reist voru fyrir 1918, skylt að leita álits hjá húsafriðunarnefnd ef þeir hygðust breyta húsi sínu, flytja það eða rífa. Slíkar ákvarðanir um friðun skyldu teknar af ráðherra að tillögu húsafriðunarnefndar, sbr. 5. gr. laganna. Samkvæmt 19. gr. laganna hefði slík ákvörðun þó varðað stefnda íslenska ríkið bótaskyldu, en í ákvæðinu kom fram að hver sá sem yrði fyrir fjártjóni vegna framkvæmda húsafriðunarnefndar, sbr. II. kafla, en þar var að finna fyrrgreindar 4. og 5. gr. laganna, ætti rétt til skaðabóta úr ríkissjóði. Fram kom þar einnig að ef samkomulag næðist ekki um bætur skyldu þær ákveðnar eftir reglum laga um eignarnám. Eins og nánar greinir hér á eftir var þessi regla að miklu leyti fyrirmynd gildandi bótareglu 53. gr. laga nr. 80/2012.

Hinn 1. janúar 2013 öðluðust gildi fyrrgreind lög nr. 80/2012. Að mati dómsins telst sannað, eins og stefndu halda fram, að húsið að Holtsgötu 5 hafi verið orðið 100 ára við gildistöku laga nr. 80/2012. Lögin höfðu þar með í för með sér aldursfriðun hússins, sbr. 1. mgr. 29. gr. laganna. Með 7. gr. laganna var stefnda Minjastofnun Íslands komið á fót, en þar er mælt fyrir um að stofnunin annist framkvæmd laganna að því er varðar verndun og vörslu menningarminja í landinu. Nánar er kveðið á um hlutverk stofnunarinnar í 11. gr. laganna. Ágreiningur málsaðila snýr einkum að því álitaefni hvernig skýra beri bótareglu laganna, sbr. 53. gr. þeirra.

Nánar tiltekið byggir stefnandi aðalkröfu sína meðal annars á umræddri 53. gr. laga nr. 80/2012 en þar er gengið út frá því, líkt og samkvæmt 19. gr. eldri laga nr. 104/2001 um húsafriðun, að til bótaskyldu ríkisins geti stofnast á hlutlægum grundvelli vegna framkvæmdar á tilteknum ákvæðum laganna. Stefndu útiloka ekki

að húsafriðun geti í einhverjum tilvikum leitt til bótaskyldu samkvæmt 53. gr. en hafna því aftur á móti að reglan eigi við í máli stefnanda.

Orðalag 53. gr. laganna og lögskýringargögn að baki ákvæðinu, einkum samanburður við fyrrgreinda 19. gr. eldri laga nr. 104/2001 sem var að miklu leyti fyrirmynd gildandi laga að þessu leyti, gefa til kynna að löggjafinn hafi litið til þess að lögfesting á takmörkunum á nýtingu réttinda sem tengjast fasteignum gætu orðið eigendum þeirra til tjóns, en með setningu 53. gr. laganna var ákveðið að slíkt tjón sem stafaði af framkvæmd tiltekinna ákvæða laganna bæri að bæta á hlutlægum grundvelli, svo fremi sem um verulega skerðingu væri að ræða. Í þessum efnum verður að mati dómsins ekki fram hjá því litið að deiliskipulag Holtsgötareits fól í sér rúmlega 140% aukningu byggingarmagns á lóðinni að Holtsgötu 5. Við þetta bætist að móðir stefnanda, sem hann leiðir rétt sinn frá, hafði, eins og áður segir, öðlast réttindi samkvæmt umræddu deiliskipulagi áður en lög nr. 80/2012 öðluðust gildi. Þegar af þeirri ástæðu verður stöðu hússins að Holtsgötu 5 ekki jafnað til stöðu allra þeirra húsa sem sættu almennri aldursfriðun við gildistöku laga nr. 80/2012. Þvert á móti hefur stefndi Minjastofnun Íslands upplýst fyrir dómi að af þeim u.þ.b. 2.700 fasteignum, sem töldust sæta aldursfriðun í kjölfar gildistöku laganna, þá hafi einungis afar lítill hluti getað talist í sambærilegri stöðu og Holtsgata 5.

Við gildistöku laga nr. 80/2012 þann 1. janúar 2013 komst 1. mgr. 29. gr. laganna til framkvæmda og var þá hugsanlegt að eigandi Holtsgötu 5 yrði fyrir tjóni af þeim völdum. Það var þó ekki sjálfgefið þar sem 3. mgr. 29. gr. laga nr. 80/2012 heimilar stefnda Minjastofnun Íslands að afnema friðun sem byggist á 1. mgr. 29. gr. laganna. Þann 11. maí 2016 tók stefndi Minjastofnun Íslands aftur á móti þá stjórnvaldsákvörðun, eins og áður segir, að hafna bæri beiðni dánarbús móður stefnanda um slíkt afnám friðunar hússins að Holtsgötu 5. Sú ákvörðun var síðar staðfest með úrskurði forsætisráðuneytisins, dags. 8. desember 2016. Var þá endanlega orðið ljóst að dánarbú móður stefnanda hafði orðið fyrir tjóni vegna framkvæmdar á 29. gr. laga nr. 80/2012.

Í 53. gr. laga nr. 80/2012 er, eins og áður segir, ráðgert að til bótaskyldu geti stofnast á hlutlægum grundvelli vegna framkvæmdar á nánar tilgreindum ákvæðum laganna, þar á meðal VII. kafla þeirra, en þar er að finna fyrrnefnda 29. gr. laganna. Verður því að draga þá ályktun að ákvæði 53. gr. laganna beri að beita við úrlausn málsins, enda varð framkvæmd á VII. kafla laganna til þess að stefnandi gat, eins og áður greinir, ekki nýtt sér þann rétt sem móðir hans hafði öðlast með deiliskipulagi fyrir gildistöku laga nr. 80/2012 til að auka byggingarmagn á Holtsgötu 5 um rúmlega 140%, en samkvæmt sama deiliskipulagi hafði móðir stefnanda þegar þurft að sæta því að fjölbýlishús var byggt við hlið Holtsgötu 5

gegn vilja hennar, sbr. dóm Hæstaréttar 1. mars 2012 í máli nr. 478/2011. Mælt er fyrir um það í 2. málslíð 53. gr. laga nr. 80/2012 að náist samkomulag ekki um bætur þá skuli þær ákveðnar eftir reglum laga um framkvæmd eignarnáms. Þrátt fyrir þetta synjaði stefndi Minjastofnun Íslands beiðni dánarbús móður stefnanda um að ágreiningi þeirra yrði beint til matsnefndar eignarnámsbóta.

Að öllu framangreindu virtu ber að fallast á aðalkröfu stefnanda um viðurkenningu á skaðabótaábyrgð stefnda íslenska ríkisins, þó þannig að af 53. gr. laga nr. 80/2012 leiðir að sú bótaábyrgð verður rakin til framkvæmdar á lögum nr. 80/2012 en ekki til sjálfrar lagasetningarinnar, enda varð ekki ljóst fyrr en með ákvörðun stefnda Minjastofnunar Íslands um höfnun á beiðni um afnám friðunar, sem síðar var staðfest með úrskurði forsætisráðuneytisins, dags. 8. desember 2016, að stefnandi yrði fyrir tjóni. Rúmast sú niðurstaða enda innan kröfugerðar stefnanda.

Samhliða aðalkröfu sinni hefur stefnandi einnig uppi kröfu um að viðurkennt verði með dómi að stefndu séu sameiginlega bótaskyldir vegna þess tjóns sem tafir af völdum stjórnsýslumeðferðar og ákvarðana stefndu hafi valdið stefnanda við ráðstöfun fasteignar sinnar. Stefnandi hefur aftur á móti ekki gert grein fyrir því með fullnægjandi hætti í hverju tjón hans af meintum töfum felist. Eins og áður segir hefur áskilnaður 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um lögvarða hagsmuni verið skýrður á þá leið að sá sem krefst viðurkenningar á skaðabótaskyldu verði að leiða nægar líkur að því að hann hafi orðið fyrir tjóni og gera grein fyrir því í hverju tjón hans felist og hver tengsl þess séu við ætlað skaðaverk. Telst málatilbúnaður stefnanda að þessu leyti vanreifaður, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 24. ágúst 2015 í máli nr. 448/2015. Ber því að vísa þessari kröfu hans frá dómi af sjálfsdáðum.

Eftir úrslitum málsins verða stefndu dæmdir til að greiða sameiginlega stefnanda málskostnað samkvæmt 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991. Stefnandi er ólöglærður og flutti mál sitt sjálfur. Með hliðsjón af umfangi málsins þykir málskostnaður hæfilega ákveðinn 1.200.000 krónur.

Stefnandi flutti mál sitt sjálfur.

Af hálfu stefndu flutti málið Eiríkur Áki Eggertsson lögmaður.

Dóm þennan kveða upp Arnaldur Hjartarson, héraðsdómari og dómsformaður, Daði Kristjánsson héraðsdómari og Ásmundur Ingvarsson byggingarverkfræðingur. Dómsformaður tók við meðferð málsins 19. febrúar 2018, en hafði fram til þess engin afskipti haft af meðferð þess.

D Ó M S O R Ð:

Viðurkennd er skaðabótaábyrgð stefnda, íslenska ríkisins, á því tjóni sem framkvæmd laga nr. 80/2012 um menningarminjar hefur valdið stefnanda, Friðjóni Guðjohnsen, með því að meina honum að nýta sér heimildir löglega samþykkt deiliskipulags vegna fasteignarinnar Holtsgötu 5 í Reykjavík.

Vísað er frá dómi kröfu stefnanda um að viðurkennt verði með dómi að stefndu, Minjastofnun Íslands og íslenska ríkið, séu sameiginlega bótaskyldir vegna þess tjóns sem tafir af völdum stjórnsýslumeðferðar og ákvarðana stefndu hafi valdið stefnanda við ráðstöfun fasteignar sinnar.

Stefndu greiði sameiginlega stefnanda 1.200.000 krónur í málskostnað.

Arnaldur Hjartarson

Daði Kristjánsson

Ásmundur Ingvarsson