

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 30. maí 2018 í máli nr. E-3902/2017:

Augnablikk ehf.

ÁR ehf.

B.B. rafverktakar ehf.

B. Ingvarsson ehf.

Fasteignafélagið GS ehf.

Geiri ehf.

Gullhellir ehf.

HBTF ehf.

Höfðasetrið ehf.

Jón Trausti Harðarson

K og K ehf.

S.Ó.S. fasteignir ehf.

Sprinkler pípulagnir ehf.

Örnólfur Sveinsson

(Lúðvík Örn Steinarsson lögmaður)

gegn Riverside ehf.

(Atli Már Ingólfsson lögmaður)

og Útlendingastofnun

(Þórður Bogason lögmaður)

I. Dómkröfur

Mál þetta var þingfest 12. desember 2017 en tekið til dóms að lokinni aðalmeðferð 5. apríl 2018. Dómkröfur stefnenda eru að viðurkennt verði með dómi að stefndu sé óheimilt að starfrækja sjálfum, öðrum hvorum eða báðum, eða heimila öðrum starfrækslu gistiskýlis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd samkvæmt 25. tölul. 3. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga, í eignarhlutum fasteignarinnar Bíldshöfða 18, Reykjavík, með fastanúmerin 204-3240 og 204-3241.

Þá krefjast stefnendur þess að staðfest verði með dómi ákvörðun Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu frá 24. nóvember 2017 að leggja lögbannt við því að stefndu starfræki sjálfir, annar hvor eða báðir, eða heimili öðrum starfrækslu gistiskýlis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd samkvæmt 25. tölul. 3. gr. laga nr. 80/2016 eignarhlutum í sömu fasteign. Auk þess krefjast stefnendur þess að stefndu verði sameiginlega gert að greiða þeim málskostnað að skaðlausu að mati réttarins eða samkvæmt síðar framlögðum málskostnaðarreikningi.

Stefndu Riverside ehf. og Útlendingastofnun krefjast sýknu af öllum kröfum stefnenda. Þá krefjast stefndu þess að hafnað verði staðfestingu á lögbanninu sem sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu lagði þann 24. nóvember 2017. Jafnframt er krafist málskostnaðar samkvæmt mati dómsins eða síðar framlögðum málskostnaðarreikningi.

II. Málavextir

Af gögnum málsins verður ráðið að stefndi Riverside ehf. hafi sumarið 2017 haft uppi áform um að breyta nýtingu á eignarhlutum sínum í Bildshöfða 18 úr skrifstofuhúsnæði yfir í gistiheimili í flokki I-III. Um hafi verið að ræða flokka (I) heimagistingar, (II) gististaðir án veitinga og (III) gististaðir með veitingum, þó ekki áfengisveitinga samkvæmt þeirri flokkun sem lýst er í 3. gr. laga nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Fasteignin sem um ræðir er skráð 6.397,1 m² að flatarmáli en þar af á Riverside ehf. 544,4 m².

Riverside ehf. lagði af þessu tilefni inn umsókn til skipulagsráðs Reykjavíkurborgar 9. júní 2017 þar sem þess var farið á leit að deiliskipulagi yrði breytt með tilliti til fyrirhugaðrar breytingar stefnda á nýtingu húsnæðisins.

Stefnendur, sem allir eiga hlut í fasteigninni Bildshöfða 18 í Reykjavík, lögðust gegn áformum stefnda og sendu í kjölfarið umsagnir til skipulagsráðs þar sem áformunum var mótmælt. Á fundi sínum 20. september 2017 synjaði skipulagsráð erindi Riverside ehf. um breytingu á deiliskipulagi með vísan til umsagnar skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar.

Stefndi Útlendingastofnun óskaði í framhaldinu eftir því við umhverfis- og auðlindaráðuneytið að ráðuneytið veitti stofnuninni undanþágu frá ákvæðum reglugerðar nr. 941/2002, um hollustuhætti, vegna fasteignarinnar að Bildshöfða 18, sbr. bréf stofnunarinnar, dags. 27. september 2017. Í bréfi stofnunarinnar segir að hún fari fram á að ráðherra veiti stofnuninni heimild til „undanþágu frá einstökum ákvæðum“ reglugerðarinnar í „skamman tíma vegna mjög óvenjulegra aðstæðna í húsnæðismálum umsækjenda um vernd“. Síðan segir í bréfinu:

„Varanleg lausn er ávallt í vinnslu en ýmis ljón í veginum og það húsnæði sem óskað er undanþágu fyrir hér, er sérhannað með þarfir umsækjenda um vernd í huga. Það mun hins vegar taka tíma að fá breytingu á deiliskipulagi þar sem húsnæðið er í iðnaðarhverfi, en aðrir eigendur lóðar hafa sett sig á móti starfseminni og því hlaut beiðni um breytingu á deiliskipulagi í síðustu viku ekki brautargengi.“

Í bréfinu segir síðan að gert sé ráð fyrir að gistimiðstöðin verði í rekstri á grundvelli undanþágu þar til deiliskipulagi sé breytt en þó aldrei lengur en 12 mánuði en leigusamningur sé til 12 mánaða.

Í svarbréfi ráðuneytisins til stofnunarinnar, dagsettu 13. október 2017, kemur fram að ráðuneytið líti svo á að um sé að ræða beiðni um undanþágu frá 1. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 941/2002, um hollustuhætti, um að húsnæði skuli hafa hlotið staðfestingu leyfisveitenda byggingarleyfis á því að starfsemin sé í samræmi við samþykktu notkun húsnæðisins. Í bréfi ráðuneytisins kemur fram að það hafi leitað umsagnar bæði Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og Umhverfisstofnunar vegna erindis stefnda en ljóst er að ráðuneytið leitaði ekki eftir afstöðu stefnenda til erindisins við meðferð málsins. Í bréfi ráðuneytisins segir m.a.:

„Ráðuneytið tekur undir með umsagnaraðilum að hér standi mjög sérstaklega á og brýnt sé að tryggja að hægt sé að veita fólki sem sækir um vernd hér á landi lágmarkspjónustu þar sem hollustuhættir séu tryggðir eftir fremsta megni. Samkvæmt umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur uppfyllir umrætt húsnæði að öllu leyti almennar kröfur nr. 941/2002, um hollustuhætti, fyrir utan samþykktu notkun húsnæðisins. Í ljósi framangreinds og í samræmi við 1. mgr. 41. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir og 74. gr. reglugerðar nr. 941/2002, um hollustuhætti, fellst ráðuneytið á að veita umbeðna undanþágu frá 1. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um að húsnæði skuli hafa hlotið staðfestingu leyfisveitenda byggingarleyfis á því að starfsemin sé í samræmi við samþykktu notkun húsnæðisins, til reksturs gistaðstöðu fyrir umsækjendur um vernd að Bíldshöfða 18, 2. hæð. Undanþágan er veitt vegna mjög óvenjulegra aðstæðna í húsnæðismálum umsækjenda um vernd.“

Á grundvelli undanþágu ráðuneytisins veitti Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkurborgar stefnda Útlendingastofnun tímabundið leyfi til að starfrækja gistiskýli fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd að Bíldshöfða 18, Reykjavík þann 24. október 2017. Í starfsleyfinu kemur fram að leyfið sé gefið út samkvæmt ákvæðum laga nr. 7/1998 og að það sé gefið út með samræmdum starfsleyfissskilyrðum fyrir gistiskála og skilyrðum heilbrigðisnefndar Reykjavíkur um gististaði eftir því sem við á.

Á fundi nokkurra fyrirsvarsmanna stefnenda með forstjóra stefnda Útlendingastofnunar og starfsmönnum stofnunarinnar 14. nóvember 2017 fengu stefnendur staðfest að stefndu Riverside ehf. og Útlendingastofnun hefðu gert með sér leigusamning um rekstur gistiskýlis í eignarhlutum stefnda Riverside ehf. í fasteigninni Bíldshöfða 18. Af gögnum málsins verður ráðið að þessar upplýsingar hafi orðið stefnendum tilefni til að leggja fram beiðni um það lögbann sem mál þetta lýtur að.

Beiðni stefnanda um lögbann er dagsett 16. nóvember 2017 og mun embætti sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu hafa tekið við henni þann dag. Lögbannsbeiðnin var síðan tekin fyrir 24. nóvember 2017 eftir að stefnendur höfðu lagt fram kr. 5.000.000 í tryggingu til bráðabirgða samkvæmt ákvörðun sýslumanns. Sýslumaðurinn féllst á beiðni stefnenda þann 24. nóvember 2017.

Við aðalmeðferð málsins 5. apríl voru teknar skýrslur af nokkrum fyrirsvarsmanna aðila og vitnum sem starfa í húsnæðinu að Bíldshöfða 18. Ekki er nauðsynlegt að rekja efni þeirra skýrslna hér. Í kjölfarið var gengið á vettvang.

III. Málsástæður aðila

Málsástæður stefnenda

Stefnendur málsins kveðast vera þinglýstir eigendur af 21 eignarhluta í fasteigninni Bíldshöfða 18. Undir rekstri lögbannsmálsins lögðu fimm eigendur til viðbótar þeim lið, án beinnar aðildar að lögbanninu þ.a. í raun er um að ræða 19 eigendur eignarhluta í húsnæðinu.

Af hálfu stefnenda er vísað til þess að fasteignin að Bíldshöfða 18 sé á reit í aðalskipulagi Reykjavíkur, sem gildi fyrir árin 2010-2030. Reiturinn sé skipulagður undir rýmisfrekar verslanir, heildsölur og skrifstofur ásamt því að léttur iðnaður og verkstæði séu leyfð á reitnum. Í skipulaginu sé hagnýtingu eignarinnar markaður farvegur og telja stefnendur ljóst að ekki sé heimilt að vera með gistiheimili í flokki I-III á lóðinni við Bíldshöfða 18. Þá sé heldur ekki heimilt að reka í húsnæðinu gistirými fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Gildi það einu að mati stefnenda þó umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafi veitt undanþágu frá reglugerð um hollustuhætti.

Stefnendur telja ljóst að um fasteignina Bíldshöfða 18 gildi lög um fjöleignahús nr. 26/1994. Stefndi Riverside ehf. þurfi því að afla samþykkis annarra eigenda húsnæðisins vegna breytinga á hagnýtingu séreignarinnar svo sem áskilið sé í lögum. Vísa stefnendur um það til 27. gr. laganna en þar segi að breytingar „á hagnýtingu séreignar frá því sem verið hefur eða ráð var fyrir gert í upphafi, sem [hafi] í för með sér verulega meira ónæði, röskun eða óþægindi fyrir aðra eigendur eða afnotahafa en áður var og gengur og gerist í sambærilegum húsum [séu] háðar samþykki allra eigenda hússins“.

Stefnendur halda því fram að undanþága umhverfis- og auðlindaráðuneytisins frá því að húsnæði gerðarþola þurfi leyfi leyfisveitanda byggingarleyfis, byggi á undanþáguákvæði sem verði að víkja fyrir téðu ákvæði í settum lögum. Með öðrum orðum hafi ráðuneytið enga heimild til þess að samþykkja einhliða og án nokkurs samráðs við stefnendur að nýtingu húsnæðisins sé breytt með þeim hætti sem boðað sé. Til þess þurfi lögum samkvæmt samþykki allra eigenda og fyrir liggi að mikill meirihluti eigenda sé algjörlega á móti fyrirhuguðum rekstri í húsnæðinu.

Stefnendur gera alvarlegar athugasemdir við það að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafi veitt undanþágu frá gildandi lögum og það að beiðni stefnda Útlendingastofnunar sem hafi lagt inn beiðni um undanþáguna vitandi af

synjun Reykjavíkurborgar um breytingu á deiliskipulagi. Þá hafi stefnda Útlendingastofnun jafnframt verið fullkunnugt um að stefnendur legðust gegn því að gistiskýli yrði rekið í húsnæðinu. Telja stefnendur það að ráðuneytið hafi látið hjá líða að leita umsagnar þeirra hafi falið í sér brot á góðum stjórnsýsluháttum og andmælarétti, sbr. 13.gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Stefnendur telja einsýnt að rekstur gistiskýlis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd muni hafa verulegt óhagræði í för með sér fyrir eigendur húsnæðisins. Fyrir liggir að verulega hafi skort á húsnæði fyrir hælisleitendur hin síðustu misseri sem megji rekja til ástandsins á húsnæðismarkaðnum og aukins fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þá telja stefnendur sig hafa rökstuddan grun um að verulegt ónæði fylgi slíkum rekstri. Um sé að ræða einstaklinga sem bíða örlaga sinna upp á von og óvon með því hugarvíli sem fylgir slíku ástandi.

Stefnendur benda á að þeir eigi margir hverjir aleigu sína bundna í séreignum sínum að Bíldshöfða 18. Ef af því yrði að húsnæðið yrði nýtt sem gistiskýli fyrir hælisleitendur myndi slíkt hvort tveggja fella fasteignir stefnenda í verði og gera það illmögulegt fyrir stefnendur að selja þær eða leigja út á almennum markaði.

Stefnendur benda jafnframt á að í fasteigninni sé rekin starfsemi sem fylgi talsverð eldhætta, svo sem bílaverkstæði, blikksmiðja, trésmiðja og flugeldasala. Telja stefnendur augljóst að slíkur rekstur fari trauðla saman við rekstur gistirýmis í húsnæðinu. Þá sé blikksmiðin almennt framkvæmd að næturþeli til þess að raska ekki starfsfriði annarra rekstraraðila í húsnæðinu. Stefnendur vísa einnig til þess að í viðtali við Ríkisútvarpið hafi yfirmaður brunavarna hjá Slökkviliðinu á höfuðborgarsvæðinu, upplýst að flugeldasala gæti ekki farið fram í húsnæðinu ef í því væri starfrækt gistiskýli. Með því hafi verið staðfest að hinn fyrirhugaði rekstur færi ekki saman við rekstur sem fyrir væri í húsnæðinu.

Stefnendur kveða samþykki þeirra sem eigenda fyrir breytingu á hagnýtingu húsnæðisins ekki liggja fyrir eins og áskilið sé samkvæmt fjöleignarhúsalögum. Þvert á móti hafi allir eigendur húsnæðisins, að stefnda Riverside ehf. og einum öðrum undanskildum, lagst gegn fyrirhuguðum breytingum. Þannig hafi fleiri eigendur húsnæðisins bæst í hóp þeirra sem leggist gegn breytingunum frá því að lögbannsbeiðnin var lögð fram. Stefnendur telji að ef svo ólíklega vilji til að litið væri svo á að um óverulega breytingu á hagnýtingu eignarinnar væri að ræða, þurfi engu að síður samþykki annarra eigenda fasteignarinnar. Sé þar miðað við einfaldan meirihluta miðað við fjölda og eignarhluta, samanber 3. mgr. 27. gr. laga nr. 26/1994. Það samþykki liggir ekki fyrir.

Stefnendur telja sig fyrirsjáanlega verða fyrir miklum spjöllum vegna reksturs gistiskýlis verði ekki fallist á lögbannskröfu þeirra og telja þannig ótvírætt

að skilyrði 1.mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990, um kyrrsetningu, lögbann o.fl. sé uppfyllt. Stefnendur telja jafnframt útilokað að réttarreglur um refsingu eða skaðabætur fyrir röskun hagsmuna þeirra tryggi þá hagsmuni nægilega. Ákvæði 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 eigi því ekki við í málinu. Ekki verði séð að starfræksla gistiskýlis stríði gegn ákvæðum refsilaga en viðbúið sé að stefnendur, sem augljóslega geta orðið fyrir tjóni, geti átt í erfiðleikum með að sýna fram á fjárhæð tjóns og að sýna fram á að önnur skilyrði skaðabótaskyldu stefndu séu fyrir hendi fallist dómurinn ekki á staðfestingu lögbannsins.

Stefnendur vísa um hagsmunamat sitt til þess að það skipti þá miklu að starfræksla á gistiskýli í fasteigninni Bíldshöfða 18 verði stöðvuð þar sem lagaskilyrði séu ekki uppfyllt fyrir rekstrinum og breyttri hagnýtingu séreignar sem í rekstrinum felst. Enn fremur sé ljóst að stefndi Útlendingastofnun hafði í hyggju að opna gistiskýlið innan skamms. Stefnendur telja sig verða fyrir miklu óhagræði starfræki stefndi Útlendingastofnun gistiskýli í fasteigninni og telja stefnendur eignarrétt sinn skertan komi til þess dómkröfur þeirra verði ekki teknar til greina með því að stefndu verði dæmt óheimilt að nýta húsnæðið til rekstur gistiskýlis og verði lögbannið ekki jafnframt staðfest, þar sem forsendur rekstrar í fasteigninni og fjárfestingar þeirra í henni kunni að vera brostnar. Stefnendur telja fullvíst að tilkoma gistiskýlis fyrir hælisleitendur myndi draga úr viðskiptum hjá fyrirtækjum í fasteigninni og jafnvel þannig að sum þeirra verði að hætta rekstri.

Stefnendur telja að hagsmunir stefnda Riverside ehf. séu litlir í samanburði við hagnuni stefnenda, þar sem stefndi Riverside ehf. geti vel nýtt húsnæði sitt í annars konar starfsemi eða leigt það út. Hið sama eigi við um stefnda Útlendingastofnun, sem geti m.a. átt þess kost að leigja húsnæði annars staðar. Telja stefnendur þannig að hagsmunamat samkvæmt 2. tölul. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990, um kyrrsetningu, lögbann o.fl. geti því ekki leitt til annarrar niðurstöðu en að fallist verði á lögbannið og það staðfest með dómi. Um hagsmuni stefnda Riverside ehf. er sérstaklega vísað til þess að honum var kunnugt um afstöðu stefnenda áður en hann hófst handa við breytingar á húsnæði sínu.

Stefnendur telja lögbann vera nauðsynlegt réttarræði á þessu tímamarki, þar sem þeir hafi ekki mætt neinum skilningi frá stefndu vegna fyrirhugaðs rekstrar gistiskýlis. Stefnendur telja ljóst að byggingafulltrúi Reykjavíkurborgar muni ekki stöðva fyrirhugaðan rekstur og framkvæmd við húsnæðið með vísan til undanþágu ráðuneytisins og því sé gerðarbeiðendum nauðsyn á að fá lögbannið lagt á og fá það staðfest með dómi.

Andmæli stefnda Riverside ehf. við lögbannsfyrirtöku.

Stefnendur kveða lögmann stefnda Riverside ehf. hafa látið bóka það við fyrirtöku lögbannsmálsins hjá Sýslumanninum á Höfuðborgarsvæðinu að stefndi Riverside ehf. væri leigusali stefnda Útlendingastofnunar. Stefndi Riverside ehf. starfræki þannig ekki gistiskýli og ætli sér ekki að gera það. Það sé því engin byrjuð eða yfirvofandi athöfn hjá því félagi. Stefndi Riverside ehf. heimili heldur ekki starfrækslu gistiskýlis, heldur Reykjavíkurborg og því séu ekki skilyrði fyrir hendi að krefjast lögbanns á hendur stefnda Riverside ehf. á grundvelli kröfu stefnenda um lögbann.

Þessum sjónarmiðum stefnda Riverside ehf. vísa stefnendur á bug. Fyrir liggi að stefndi hafi freistað þess í trássi við vilja annarra eigenda húsnæðisins að fá fram breytingu á deiliskipulagi og nýtingu eignarinnar þannig að hann gæti hafið þar rekstur gistiheimilis. Þá hafi stefndi gert leigusamning við Útlendingarstofnun þar sem kveðið sé á um það í grein 1.5. að hið leigða húsnæði sé ætlað til gistingar. Í viðaukum leigusamningsins sé jafnframt kveðið á um það hvernig stefndi Riverside ehf. eigi að búa húsnæðið út til rekstrar gistirýmis fyrir Útlendingastofnun. Stefndi Riverside ehf. sé því augljóslega réttur aðili að lögbannsmáli þessu að mati stefnenda. Í grein 1.7 í leigusamningnum sé þess jafnframt getið að það sé stefnda Riverside ehf. að ábyrgjast að húsnæðið uppfylli tilskilin leyfi, sbr. og viðauka við leigusamninginn.

Þá telja stefnendur stefnda Riverside ehf. bera ótvíræða skyldu gagnvart stefnendum sem eigenda hluta fasteignarinnar Bíldshöfða 18 á grundvelli meginreglna laga nr. 26/1994 um fjöleignarhús, sbr. m.a. ákvæði 26. gr. laganna sem kveði á um það að eigandi hafi einn rétt til hagnýtingar og umráða yfir eign sinni með þeim takmörkunum sem greini í lögnum eða öðrum lögum eða leiði af óskráðum grenndarreglum eða eðli máls eða byggist á löglegum ákvörðunum og samþykktum húsfélagsins.

Andmæli stefnda Útlendingastofnunar við lögbannsfyrirtöku.

Við fyrirtöku lögbannsmálsins hjá Sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu hreyfði stefndi Útlendingastofnun þeim sjónarmiðum að lögbannsbeiðnin lyti að lögbundum verkefnum Útlendingastofnunar og að stefnendur hefðu með því móti gert tilraun til að hamla íslenska ríkinu að uppfylla skyldur sínar gagnvart þeim sem sæktu um vernd á grundvelli laga nr. 80/2016. Málið snerist því um stjórnarathöfn.

Stefnendur hafna þessum fullyrðingum stefnda Útlendingastofnunar. Ekki sé um að ræða stjórnarathöfn og stefnendur séu fráleitt að freista þess að koma í veg fyrir að íslenska ríkið geti uppfyllt skyldur sínar samkvæmt útlendingalögum. Stefnendur benda á að málið varði einkaréttarlega hagsmuni en ekki stjórnarathöfn og að krafa stefnenda sé ekki önnur en sú að stefndu fari að lögum.

Stefndi Útlendingastofnun hélt því enn fremur fram að skilyrði lögbanns væru ekki fyrir hendi. Tilraunir stefnda Riverside ehf. til þess að fá deiliskipulagi breytt væru Útlendingastofnun óviðkomandi og að málatilbúnaður stefnenda byggðist á fordómum gegn starfsemi stefnda Útlendingastofnunar.

Stefnendur mótmæla þessum röksemdum stefnda Útlendingastofnunar harðlega. Fyrir liggja að Útlendingastofnun hafi gert leigusamning við stefnda Riverside ehf. og að hinn síðarnefndi hafi freistað þess að fá deiliskipulagi breytt. Þegar breytingunni hafi verið synjað hafi stefndi Útlendingastofnun farið fram á undanþágu hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu og það þrátt fyrir að stefndi Riverside ehf. hafi átt að sjá um leyfismál, samkvæmt leigusamningi stefndu. Hafi framhald málsins, eftir synjun skipulagsyfirvalda, þannig í raun runnið undan rifjum stefnda Útlendingastofnunar. Stefnendur mótmæla harðlega fullyrðingu stefnda Útlendingastofnunar þar sem látið er að því liggja að stefnendur láti fordóma ráða ferð sinni í málinu.

Hvað varðar þá afstöðu stefnda Útlendingastofnunar að stofnunin telji vandséð hvaða hagsmunir séu í húfi eða tapast geta vegna reksturs stofnunarinnar á gistiskýli, vísa stefnendur til þess að skipulagsyfirvöld hafi synjað breytingu á deiliskipulagi þar sem gisting í húsnæðinu er leyfð. Starfsemi húsnæðisins sé í samræmi við skráningu húsnæðisins og gildandi skipulag og innan þess ramma rúmast réttmætir hagsmunir stefnenda. Stefnendur hafi fjárfest í húsnæðinu með vísan til gildandi deiliskipulags og vitneskju um skráða nýtingu húsnæðisins.

Tilvísun stefnda Útlendingastofnunar til 2. mgr. 27. gr. laga nr. 26/1994 sé þannig með þeim hætti að það heyri til friðar stefnda Útlendingastofnunar að sýna fram á að hin breytta starfsemi hafi ekki neina breytingu í för með sér fyrir stefnendur málsins. Í ákvæði 2. mgr. 27. gr. sé kveðið á um að aðilar geti ekki sett sig á móti breytingum ef sýnt sé að hún raski ekki lögmætum hagsmunum hans en með því sé átt við það að einn aðili geti ekki sett sig upp á móti ákvæði 1. mgr. 27. gr., sem sé meginreglan um samþykki allra, ef hann geti ekki sýnt fram á röskun á högum sínum. Í máli þessu liggja hins vegar fyrir að nánast allir sameigendur leggist gegn fyrirhugðum rekstri og telji hagsmunum sínum raskað. Af því leiði að breyting á nýtingu séreignar stefnda Riverside ehf. eigi ekki að ná fram að ganga. Þá liggja fyrir að yfirmaður brunavarna Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins hafi upplýst að ekki gangi að hafa flugeldasölu í húsnæðinu ef það hýsi gistiskýli.

Stefnendur telja merg málsins gagnvart stefndu kunna að vera fólgin í þeirri kröfu sem stefndi Útlendingastofnun setti fram um tryggingu í málinu. Þar kristallist að húsnæði er dýrt til leigu. Stefndi Útlendingastofnun telur kostnað sinn af því að fá ekki að reka gistiskýli í Bíldshöfða 18 nema kr. 240.000.000 og það hafi verið sú fjárhæð sem stefndi Útlendingastofnun krafðist að stefnendur myndu

leggja fram til tryggingar í lögbanismálinu. Stefnendur kveða þá fjárhæð vera fráleita og hafi sýslumaður fallist á þau sjónarmið stefnenda. Stefnendur telja sig ekki eiga að þurfa að þola að stefndu fari fram hjá leikreglum skipulags og settra laga með þann tilgang einan að tryggja stefnda Útlendingastofnun ódýrari leigu en gangi og gerist á almennum leigumarkaði og að tryggja stefnda Riverside ehf. hærri leigu fyrir skrifstofuhúsnaði sitt, með því að það sé leigt út sem gistiskýli.

Auk ofangreindra sjónarmiða geti stefnendur ekki látið hjá líða að benda á almennar reglur skipulags og byggingamála. Í 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sé skýrt kveðið á um að sveitastjórnir fjalli um leyfisumsóknir, veiti framkvæmdaleyfi og hafi eftirlit með framkvæmd skipulags. Þá liggi ekki fyrir byggingaleyfi vegna breytinga sem stefndi Riverside ehf. hafi hrint í framkvæmd, eins og áskilið sé í 13.gr. laganna. Stefnendur telja að skipulagsfulltrúi hefði því eftir atvikum átt að grípa um taumana vegna framkvæmda sem brjóta í bága við skipulag eða eru án leyfis, sbr. 53. gr. skipulagslaga. Það hafi ekki verið gert, þrátt fyrir áskoranir stefnenda. Þá telji stefnendur jafnframt að allar framkvæmdir stefnda Riverside ehf. við eignarhluta hans í Bíldshöfða 18, séu á skjön við mannvirkjalög nr. 160/2010 en markmið þeirra, sbr. 1.gr. sé að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi sé fullnægt. Þá skorti skilyrði um útgáfu byggingaleyfis þ.a. framkvæmdirnar geti talist löglegar.

Málsástæður stefnda Útlendingastofnunar

Stefndi Útlendingastofnun krefst sýknu af kröfum stefnenda og telur ekkert fram komið í málinu sem styðji við kröfu þeirra. Stefndi bendir á að öll tilskilin leyfi séu fyrir hendi og ekki sé krafist ógildingar á þessum stjórnvaldsákvörðunum í málinu. Það liggi því ljóst fyrir að engin dómkrafa í máli þessu lúti að því að fella þegar útgefin leyfi úr gildi og málsástæður er varða málsmeðferð stjórnvalda sem leyfisveitenda séu málinu óviðkomandi. Hins vegar liggi fyrir að við ákvörðun umhverfis- og auðlindaráðuneytisins hafi legið fyrir upplýsingar um andstöðu annarra lóðarhafa ásamt því að breytingu á deiliskipulagi hafi verið synjað.

Af hálfu ráðuneytisins hafi þannig farið fram fram hagsmunamat sem ekki verði tekið til endurskoðunar á þessum vettvangi. Ráðuneytið hafi þar með tekið afstöðu til þeirra laga sem gilda, m.a. hvort ákvæði laga um fjöleignarhús hafi getað staðið hinu tímabundna úrræði í vegi en með undanþágu sinni svarar ráðuneytið því til að svo sé ekki. Sú ákvörðun verður ekki endurskoðuð í máli þessu.

Stefndi telur að ráðuneytið hafi tekið ákvörðun á grundvelli ríkra hagsmuna Útlendingastofnunar af tímabundu úrræði sem stefnendur hafa í lögbanismáli þessu

ekki sýnt á neinn hátt fram á að gangi gegn hagsmunum þeirra. Þvert á móti sé einvörðungu byggt á sjónarmiðum er varða langtíma breytingu á húsnæðinu í gistiheimili í flokki I-III sem eru málinu óviðkomandi. Stefnendur hafa þannig ekki axlað sönnunarbyrði fyrir þeirri staðhæfingu sinni að hið tímabundna úrræði sé líklegt til að leiða til röskunar á þeirra hagsmunum, né hvaða hagsmunir það séu sem almennar skaðabótareglur vernda ekki.

Krafa um að hafnað verði staðfestingu á lögbanni

Stefndi Útlendingastofnun krefst þess að hafnað verði staðfestingu á ákvörðun sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu á þeim forsendum að dómkröfur stefnenda lúti að lögbundnum verkefnum Útlendingastofnunar. Málareksturinn sé í raun tilraun til að hamla íslenska ríkinu að uppfylla skyldur sínar gagnvart þeim sem sækja um vernd þess á grundvelli laga nr. 80/2016.

Mál þetta snúist um stjórnarathöfn þess sem fer með framkvæmdavald ríkis og sveitarfélags, en ekki einkaréttarlegan ágreining milli aðila líkt og stefnendur telja. Líkt og komið hefur fram veitti veitti umhverfis- og auðlindaráðuneytið, hinn 13. október 2017, tímabundna undanþágu frá 1. mgr. 14. gr. reglugerðar um hollustuhætti, nr. 941/2002, sbr. heimild í 1. mgr. 41. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sbr. og 74. gr. tilgreindrar reglugerðar. Undanþágan var veitt í 12 mánuði vegna mjög óvenjulegra aðstæðna í húsnæðismálum umsækjenda um vernd hér á landi.

Þá hafi heilbrigðiseftirlit Reykjavíkurborgar veitt tímabundið leyfi til handa stefnda Útlendingastofnun, sem í gildi sé til 13. október 2018, í samræmi við framangreinda undanþágu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, til að starfrækja gistiskýli fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd að Bíldshöfða 18.

Líkt og rakið sé hér að framan hafi stefnendur ekki freistað þess að krefjast ógildingar á þessum stjórnvaldsákvörðunum fyrir dómstólum, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar. Telur stefndi að þegar af þeirri ástæðu að um stjórnvaldsákvæðanir er að ræða er varði lögbundna starfsemi og hlutverk ríkisstofnunar sem ekki er rekin í atvinnuskyni, í þessu tilviki Útlendingastofnunar, beri að synja um staðfestingu á ákvörðun sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu um lögbann. Lögbann verði ekki lagt á starfrækslu útlendingastofnunar á gistiskýli fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd að Bíldshöfða 18, sbr. 2. mgr. 24. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990.

Almenn skilyrði lögbanns ekki fyrir hendi

Stefndi bendir á að stefnendur reki mál þetta fyrst og fremst á þeim grundvelli að meðstefndi, Riverside ehf., vinni að deiliskipulagsbreytingu er geri

honum kleift að breyta nýtingu á eignarhlutum sínum úr skrifstofuhúsnæði í gistiheimili í flokki I-III. Borgarráð hafi synjað umsókn um þá breytingu og hafi meðstefndi, Riverside ehf., kært þá ákvörðun til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (ÚUA). Stefndi telur að þessar fyrirætlanir meðstefnda, Riverside ehf., séu stefnda Útlendingastofnun í raun óviðkomandi, a.m.k. að svo stöddu. Þannig byggji stefnendur á því að um breytingu á notkun húsnæðis sé að ræða til framtíðar. Líkt og bent hafi verið á hér að framan sé um að ræða lögbundna notkun húsnæðisins í þágu starfsemi Útlendingastofnun í mjög skamman tíma. Í ljósi þessa verði að gera ríkar kröfur til stefnenda um að þeir sýni fram á að áhyggjur þeirra af rýrnun fasteignaverðs og truflun á starfsemi, sem ekki er studd neinum gögnum, á þeim stutta tíma sem hér um ræðir, falli undir það skilyrði að lögbann þurfi að setja á starfsemi Útlendingastofnunar þar sem réttindi fari forgörðum verði þeir að bíða dóms eða að skaðabótareglur tryggi hagsmuni þeirra ekki nægilega. Í gerðarbeiðni, sem og stefnu sé því miður að mestu leyti byggt á neikvæðum huglægum atriðum gegn starfsemi Útlendingastofnunar, þótt stefnendur mótmæli því í orði. Í stefnu sé því haldið fram að stefnendur telji sig hafa rökstuddan grun um að verulegt ónáði muni stafa af fyrirhuguðu gistiskýli án þess þó að rökstyðja þá staðhæfingu á nokkurn hátt. Stefndur hafi því ekki axlað þá skyldu sína að sýna fram á raunverulega hagsmuni sína af lögbanni.

Stefndi vísar til þess að hann hafi talsverða reynslu af rekstri gistiúrræða fyrir hælisleitendur við svipaðar aðstæður og hér um ræðir, þ.e.a.s. í fasteignum og hverfum þar sem rekin er atvinnustarfsemi, án þess að eigendur viðkomandi fasteigna eða aðrir hafi gert athugasemdir við starfsemina og talið sig hafa orðið fyrir fjárhagstjóni vegna hennar. Nefna megji í þessu sambandi gistiúrræði í Bæjarhrauni 16, Hafnarfirði, sem tekið var í notkun í ágúst 2015, Norðurhelli Hafnarfirði, tekið í notkun í október 201, Bæjarhraun 4, Hafnarfirði, tekið í notkun í september 2017 en á jarðhæð sé veitingastaður rétt eins og í Bæjarhrauni 16 og þjónustufyrirtæki. Einnig nefnir stefndi gistiúrræðið að Grensásveg12, Reykjavík, sem tekið í notkun í desember 2015 en á jarðhæð séu verslun, veitingastaður og þjónustufyrirtæki.

Stefndi telur ekkert vera fram komið í málinu sem styðji þá huglægu afstöðu stefnenda um að hinn tímabundni rekstur muni verðfella fasteignir þeirra verulega. Dómstólar hafi hafnað lögbanni ef gerðarbeiðendur færa ekki rök fyrir því að hagsmunum þeirra verði í raun raskað. Það hafi stefnendur að engu leyti gert í málinu.

Með vísan til framangreinds og skilyrða lögbanns samkvæmt 24. gr. laga nr. 31/1990 er ítrekað að stefnendur hafi ekki lagt fram nein gögn um það hvaða réttindi þeirra fari forgörðum ef lögbann verður ekki lagt á. Þá hafi stefnendur

hvorki lagt fram nein gögn um það hvaða teljandi spjöllum þeir verði fyrir, né upplýsingar um fjárhæð þess tjóns sem þeir kunni að verða fyrir. Stefnendur virðist þannig telja að heimilt sé að leggja lögbann á grundvelli þeirrar huglægu afstöðu þeirra að tjón kunni að verða. Skilyrði lögbanns séu hins vegar skýr í 24. gr. laga nr. 31/1990. Í lögbannsbeiðni og stefnu komi ekkert fram sem falli að þeim skilyrðum og stefnendur hafi ekki bent á neitt það atriði sem kynni að varna því að lögvarðir hagsmunir þeirra séu tryggir með almennum skaðabótareglum. Er lögbanninu því mótmælt í heild sinni og þess krafist að synjað verði um staðfestingu á ákvörðun sýslumanns um lögbann.

Leyfi til notkunar húsnæðis fyrir hendi

Stefndi vísar til þess að heimild umhverfis- og auðlindaráðuneytisins til undanþágu frá 1. mgr. 14. gr. reglugerðar um hollustuhætti, nr. 941/2002, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 578/2017, byggi á lagaheimild til handa ráðherra í 1. mgr. 41. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Því geti stefnendur ekki byggt á því að ákvæði laga um fjöleignarhús, nr. 26/1994, séu rétt hæri heimild en heimild í reglugerð til ráðherra að veita undanþágu frá einstökum greinum hennar.

Stefndi telur liggja fyrir að hann hafi heimild til að starfrækja gistiskýli tímabundið og þess sé ekki krafist í tilvitnaðri reglugerð að fyrir liggja samþykki annarra eigenda í því atvinnuhúsnæði sem hin lögbundna starfsemi sé rekin í tímabundið. Skipti þá engu hvort umrætt húsnæði sé í eigu hins opinbera eða það tekið á leigu af einkaaðila og þeim aðila greitt fyrir afnotin. Ekki sé heldur gerð krafa í skipulagslögum um að breytingar á deiliskipulagi kalli eftir samþykki allra fasteignareigenda sem málið kunni að varða, enda sé réttur þeirra tryggður með skaðabótaákvæðum laganna ef skilyrði skaðabóta eru fyrir hendi.

Þá liggja fyrir að í fasteigninni að Bíldshöfða 18 sé rekin margvísleg starfsemi og sum ekki í samræmi við opinbera skráningu um notkun, s.s. veitingarekstur og flugeldasala. Leyfi Útlendingastofnunar uppfylli hins vegar öll skilyrði er varði tilskilin samþykki frá opinberum aðilum. Í stefnu er sérstaklega vísað til flugeldasölu en Útlendingastofnun hafi áður lýst vilja sínum til að flytja sína starfsemi til á þeim skamma tíma ársins sem flugeldasala er leyfð. Sá tími verði að öllum líkindum liðinn þegar dóms er að vænta og því eigi þessi málsástæða ekki lengur við um hið tímabundna leyfi. Hið leigða húsnæði uppfylli öll skilyrði brunavarna og Slökkviliðið á Höfuðborgarsvæðinu hafi lýst því yfir að brunavarnir séu í lagi og öll leyfi fyrir hendi.

Stefndi bendir á að not fasteignarinnar séu að tveimur þriðju hlutum skráð undir iðnaðarstarfsemi. Erfitt sé að sjá hvaða hagsmunir séu í húfi eða kunni að tapast vegna tímabundins reksturs gistiskýlis með sérinngang og í aðgreindu

húsnæði frá öðrum hlutum fasteignarinnar þar sem þegar leyfð sé flugeldasala, blikksmíði og matreiðsla. Stefnendur vísa til ákvæða 27. gr. laga um fjöleignarhús, nr. 26/1994, sem fjalli um breytingar á hagnýtingu séreignar. Þá virðist stefnendur halda því fram að 2. mgr. 27. gr. laganna eigi fyrst og fremst við þær aðstæður þegar einn aðili setur sig upp á móti ákvæði 1. mgr. 27. gr. laganna. Stefndi fær ekki séð hvaðan sú túlkun kemur en í 2. mgr. 27. gr. komi fram að eigandi í fjölbýlishúsi geti ekki sett sig á móti breytingu á notkun séreignar annars aðila ef sýnt er að hún hafi ekki í för með sér neina röskun á lögmætum hagsmunum hans. Samkvæmt frumvarpi því er varð að lögum um fjöleignarhús er með ákvæðinu komið til móts við eiganda með því að hindra að aðrir eigendur synji um samþykki á ómálefnalegum grundvelli.

Stefndi vísar til þess að í málinu hafi ekki verið lögð fram nein gögn sem styðji fullyrðingar stefnenda. Þar að auki sé um tímabundna notkun að ræða en ekki varanlega breytingu líkt og ákvæði 27. gr. laganna byggir á, auk þess sem hér er um atvinnuhúsnæði að ræða, en breyting á notkun þess verður ekki lögð að jöfnu við breytingu á notkun íbúðahúsnæðis. Telur stefndi að lagaákvæðinu sé fyrst og fremst ætlað að vernda hagsmuni íbúðareigenda. Minnt er á að í málinu sé ekki fjallað um deiliskipulagsbreytingu, enda henni verið hafnað og hafa stefnendur því enga lögvarða hagsmuni af máli þessu er réttlæti kröfu þeirra um lögbann.

Krafist staðfestingar á lögbanni gegn lögbundinni starfsemi íslenska ríkisins

Stefndi vísar enn fremur til 2. tölul. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990, sem fyrirbyggir að unnt sé að staðfesta ákvörðum sýslumanns um lögbann. Mál þetta varði tímabundið starfsleyfi Útlendingastofnunar fyrir rekstri gistiskýlis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, sbr. sérstaklega III. kafli laga um útlendinga og 23. og 24. gr. reglugerðar um útlendinga, nr. 540/2017. Sú þjónusta sem veitt sé umsækjendum byggir á skriflegu samþykki þeirra og yfirlýsingu um að húsreglum sé fylgt, sem fela m.a. í sér bann við hávaða eftir kl. 22:00, gestakomum og neysla tóbaks og áfengis í húsnæðinu. Á staðnum sé vaktmaður á vegum stefnda. Líkt og fram komi í undanþágu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins sé hún veitt vegna sérstakra og knýjandi aðstæðna í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Stórfelldur munur sé á hagsmunum þeirra einstaklinga sem íslenska ríkið er skyldugt til að veita þjónustu og á stefnendum, sem verði ekki fyrir neinni röskun á sinni starfsemi.

Stefndi telur að andmæli stefnenda byggist því miður einvörðungu á huglægum neikvæðum væntingum þeirra til reksturs gistiskýlisins. Þannig leiðir hagsmunamat á grundvelli 2. tölul. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 til þeirrar augljósu niðurstöðu að hagsmunir stefnenda séu tryggðir með almennum reglum

skaðabótaréttar og verði stefndi, sem er ríkisstofnun, ekki krafinn um tryggingu fyrir hugsanlegu tjóni sem starfræksla gistiskýlis um takmarkaðan tíma kynni að baka stefnendum, þar sem íslenska ríkið væri greiðandi skaðabóta ef dómstóll féllist á að skilyrði til greiðslu skaðabóta væru fyrir hendi.

Einnig af þessu ástæðum ber að synja staðfestingu á ákvörðun sýslumanns um lögbann. Um lagarök vísar stefndi til laga nr. 31/1990, einkum 2. og 3. mgr. 24. gr. og 36. gr. laganna, lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, einkum 41. gr. laganna sem og reglugerðar um hollustuhætti nr. 941/2001, einkum 14. og 74. gr. tilgreindrar reglugerðar. Þá er enn fremur vísað til reglugerðar nr. 578/2017 um breytingu á reglugerð nr. 941/2002. Einnig er vísað í lög nr. 80/2016, um útlendinga, einkum 2. gr., 3. gr. og 5. gr. laganna ásamt reglugerð um útlendinga, nr. 540/2017 og 2. mgr. 27. gr. laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús.

Málsástæður stefnda Riverside ehf.

Stefndi Riverside ehf. krefst í fyrsta lagi sýknu á grundvelli aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Telur stefndi í því samhengi vandséð hvernig sakarefni málsins eins og það sé nú afmarkað af stefnendum í dómkröfum þeirra, geti komið til dóms án þess að stjórnvaldsákvæðanirnar sem mál þetta byggir á séu ógiltar með dómi.

Stefndi bendir enn fremur á að hann hvorki starfræki né heimili öðrum að starfrækja gistiskýli fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Það ætti að vera óumdeilt að það sé stefndi Útlendingastofnun sem starfrækir umrætt gistiskýli á grundvelli tímabundins leyfis eða heimildar sem gefið er út af heilbrigðiseftirliti Reykjavíkurborgar, eftir samþykki umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þess efnis. Stefndi aftur á móti leigi stefnda Útlendingastofnun húsnæði á grundvelli húsaleigusamnings. Sá leigusamningur feli þó hvorki í sér starfrækslu gistiskýlis af hálfu stefnda né heimild hans til starfsrækslunnar, enda ekki stefnda að gefa slíka heimild heldur opinberra aðila.

Málsástæður um að skilyrði 24. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 séu ekki uppfyllt.

Stefndi telur stefnendur ekki hafa sýnt fram á byrjaða eða yfirvofandi athöfn stefnda Riverside ehf. Sýna verði fram á að stefndi Riverside ehf. hafi þegar hafist handa við athöfnina eða muni gera það. Ekki nægi að sýna fram á að stefndi Riverside ehf. muni hugsanlega framkvæma athöfnina síðar.

Stefndi Riverside ehf. bendir á að hann sé eigandi að eignarhlutum í fasteigninni Bíldshöfða 18 sem mál þetta varðar og að hann hafi leigt út umrædda eignarhluta í fasteigninni með leigusamningi til stefnda Útlendingastofnunar. Í

leigusamningi stefndu sé kveðið á um að hið leigða húsnæði sé ætlað til gistingar. Hér er kveðið á um hvaða starfsemi leigutaki, Útlendingastofnun, ætli húsnæðið undir enda sé það Útlendingastofnun sem starfræki gistiskýli fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd samkvæmt 25. tl. 3. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 en ekki stefndi Riverside ehf.

Af hálfu stefnda er byggt á því að hann starfræki ekki gistiskýli fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd eða hafi slíkt í hyggju. Vísar stefndi þá einnig til þess að hann hafi ekki heimild til þess að starfrækja gistiskýli í eignarhlutum sínum við Bíldshöfða 18 líkt og fram kemur í bréfi Umhverfis- og auðlindaráðuneytis, enda sé það Útlendingastofnun sem hafi fengið tímabundna undanþágu frá 1. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 941/2002. Í tímabundnu leyfi útgefnu af Reykjavíkurborg komi skýrlega fram að leyfishafi sé Útlendingastofnun og að framsal leyfisins sé óheimilt. Af ofangreindu megi draga þá ályktun að stefnda Riverside ehf. sé óheimilt að starfrækja gistiskýli fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd enda sé stefndi Riverside ehf. ekki að starfrækja gistiskýli.

Stefndi telur ekki skipta máli hvernig hann útbjó húsnæðið, ef athöfnin sem leitast er við að leggja lögbann við sé starfræksla gistiskýlis. Athöfnin sem deilt sé um sé athöfn stefnda Útlendingastofnunar en ekki athöfn stefnda Riverside ehf. Þrátt fyrir að stefndi Útlendingastofnun leiði rétt sinn til nota á húsnæðinu frá stefnda Riverside ehf., þá sé ekki unnt að draga stefnda Riverside ehf. inn í mál er varði rekstur gistiheimilis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd samkvæmt 25. tölul. 3. gr. laga um útlendinga sem eru réttindi eða hlutverk sem sérstaklega eru fengin stefnda Útlendingastofnun með lögum.

Þrátt fyrir að stefndi Riverside ehf. hafi freistað þess að fá deiliskipulagi breytt til þess að starfrækja gistiheimili telur hann ljóst að hann sé ekki að starfrækja gistiheimili og mál þetta lúti ekki að umsókn hans um deiliskipulagsbreytingu, þó að málsástæður stefnenda lúti að miklu leyti að því. Til þess að skilyrði um byrjaða eða yfirvofandi athöfn teljist uppfyllt nægi ekki að sýna fram á að stefndi Riverside ehf. muni hugsanlega framkvæma athöfnina síðar.

Stefndi hafnar því að hafa hafið byggingarleyfis skyldar framkvæmdir. Framkvæmdir stefnda Riverside ehf. hafi falist í að koma eigninni í það horf sem teikningar geri ráð fyrir. Ljóst sé að fyrri eigandi breytti húsnæðinu frá samþykktum teikningum og stefndi hafi lagfært þær leyfislausu breytingar. Riverside ehf. hafi því ekki þurft að ráðast í byggingarleyfis skyldar framkvæmdir til þess að Útlendingastofnun gæti hafið rekstur gistiskýlis í eigninni. Þá séu framkvæmdir Riverside ehf. í eignarhlutum sínum í fullu samræmi við skilyrði leyfis Umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

■

Ekki sé uppfyllt skilyrði um að athöfn brjóti eða muni brjóta gegn lögvörðum rétti

Stefndi telur stefnendur ekki hafa fært fram sönnur fyrir því að athöfn stefnda Riverside ehf. brjóti gegn rétti. Vísar stefndi þá til þess að ekki verði annað séð af stefnu en að stefnendur leiði rétt sinn til þess að krefjast lögbanns frá 27. gr. fjöleignarhúsalaga. Stefndi telur að í því ákvæði felist tvö skilyrði fyrir því að breyting á hagnýtingu séreignar sé háð samþykki allra eigenda. Í fyrsta lagi verði að vera um slíka breytingu að ræða að hún sé breyting frá því sem verið hefur eða ráð var gert í upphafi. Í öðru lagi þurfi breytingin að hafa í för með sér verulega meira ónæði, röskun eða óþægindi fyrir aðra eigendur eða afnotahafa en áður var og gengur og gerist í sambærilegum húsum. Ekki nægi að fyrsta skilyrði greinarinnar sé uppfyllt, þ.e. um sé að ræða breytingu á hagnýtingu séreignar, heldur verði stefnendur að sýna fram á að breytingin sé þess eðlis að hún hafi í för með sér verulega meira ónæði, röskun eða óþægindi fyrir aðra eigendur eða afnotahafa en áður var og gengur og gerist í sambærilegum húsum. Ef sýnt er að breyting hafi ekki í för með sér neina röskun á lögmætum hagsmunum annarra eigenda, þá geti þeir ekki sett sig upp á móti slíkri breytingu, sbr. 2. mgr. 27. gr. laga um fjöleignarhús.

Þá telur stefndi enn fremur rétt að hafa í huga að af greinargerð með því lagafrumvarpi er varð að lögum um fjöleignarhús megi ráða að ákvæði 27. gr. hafi einkum verið sett til að sporna gegn því að ýmiss konar atvinnustarfsemi færi fram í húsnæði sem ætlað er til íbúðar. Því verði að túlka ákvæði greinarinnar með það í huga, sbr. dóm Hæstaréttar frá árinu 2005 sem birtur séu á bls. 1840 í dómasafni réttarins.

Af hálfu stefnda Riverside ehf. er bent á að fasteignin við Bíldshöfða 18 skiptist í þrjá matshluta líkt og fram komi á bls. 11 í eignaskiptayfirlýsingu fyrir matshluta 03. Bakhús falli undir matshluta 01, tengibygging undir matshluta 02 og framhús undir matshluta 03. Eignarhluti stefnda Riverside ehf. falli síðan undir matshluta 03. Stefndi Riverside telur vandséð að eigendur þeirra eignarhluta sem falla undir matshluta 01 og 02 eigi einhverra hagsmuna að gæta í málinu. Líkt og fram komi í eignaskiptayfirlýsingu fyrir matshluta 03 (bls. 11) séu matshluti 01 og 03 aðskildir með nánast öllum þeim bílastæðum sem fasteigninni fylgja. Því séu rúmir fjórtíu metrar eru á milli matshluta 01 og 03. Blikksmíði, sem fram fari að næturpeli í matshluta 01 (eignarhluti 01-0207) raski því varla starfsfriði þeirra sem eru í matshluta 03 í að minnsta kosti fjörutíu metra fjarlægð.

Með sömu rökum raski gistiskýli sem sé í matshluta 03 ekki lögvörðum hagsmunum blikksmíðu eða annarrar starfsemi sem í matshluta 01. Fjarlægðirnar milli matshluta séu slíkar að ekki verði séð að lögmætum hagsmunum eigenda þeirra fasteigna sem falli undir matshluta 01 og 02 sé raskað á nokkurn hátt. Ljóst

sé að sjö af fjórtán stefnendum eigi ekki eign í matshluta 03 við Bíldshöfða 18.

Stefndi telur fullyrðingar stefnenda um fyrirsjáanlegt óhagræði af fyrirhuguðum rekstri gistisaðstöðu vera úr lausu lofti gripnar og ekki studdar neinum haldbærum gögnum. Þar sé fremur um huglæga afstöðu stefnenda að ræða til þess að gistiskýli fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd sé rekið í sama húsnæði. Ótækt sé að ætla að ónæði fylgi öllum einstaklingum sem séu í sambærilegri stöðu.

Að því varðar málsástæðu stefnenda um að rekstur gistiaðstöðu muni fella fasteignir þeirra í verði og gera það illmögulegt fyrir þá að selja þær eða leigja út á almennum markaði bendir stefndi á að fasteignin að Bíldshöfða 18 er ekki íbúðarhúsnæði, heldur falli hún samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur fyrir árin 2010-2030 undir rýmisfrekar verslanir, heildsölur og skrifstofur ásamt því sem léttur iðnaður og verkstæði eru leyfð á reitnum. Fullyrðing stefnenda um að tímabundið leyfi Útlendingastofnunar til 12 mánaða rekstrar verðfelli fasteignir stefnenda eða að þeir verði fyrir óhagræði af starfseminni sé því alls ósönnuð.

Að því er snertir sjónamið stefnenda um að í fasteigninni sé rekin starfsemi sem fylgi eldhætta, svo sem flugeldasala, sem fari trauðla saman við rekstur gistiskýlis telur stefndi að eldhætta af ákveðinni starfsemi geti ein og sér ekki komið í veg fyrir annars konar starfsemi ef eldvarnir séu taldar fullnægjandi. Líkt og fram komi í frétt af vef Ríkisútvarpsins hafi slökkviliðið tekið húsnæðið út og niðurstaðan hafi orðið sú að eldvarnir væru í góðu lagi. Þá beri að geta þess að í fasteigninni við Bíldshöfða sé einnig veitingastaður. Sömu rök hljóta að gilda um veitingarekstur og gildir um gistiskýli, en ef eldvarnir séu taldar fullnægjandi ætti eldhætta ekki að koma í veg fyrir rekstur gistiskýlis frekar en rekstur veitingahúss eins og nú er. Nærtækast væri þó að líta svo á að rekstur flugeldasölu fari ekki saman við annars konar starfsemi sem fyrir er í húsnæðinu, svo sem veitingarekstur. Rekstur flugeldasölnunnar virðist í dag ekki koma í veg fyrir rekstur þessarar starfsemi sem fyrir er og ætti því varla að koma í veg fyrir tímabundna starfsemi sem fyrirhuguð sé í húsnæðinu, sem vöktuð er allan sólarhringinn. Þá verði að telja það fráleitt að blikksmiðja og trésmíði sem fram fer í matshluta 01 fari ekki saman við rekstur gistiskýlis í fjörutíu metra fjarlægð vegna mögulegrar eldhættu.

Þá telur stefndi ótækt að lögbann verði lagt við rekstri gistiskýlis til þess að stefnendur geti haldið áfram hávaðasamri starfsemi að næturlagi á borð við blikksmíði.

Riverside ehf. áréttar að sérinngangur sé inn í rýmið að gistiskýlinu um stigagang sem sé í 100% eigu stefnda Riverside. Aðeins neyðarútgangur úr rýminu sé sameiginlegur með einum öðrum eiganda húsnæðis í matshluta 03, þ.e.

stefnanda Höfðasetri ehf. Því er alls ósannað að einhver óþægindi, ónæði eða röskun verði á högum stefnanda vegna umgangs skjólstæðinga stefnda Útlendingastofnunar.

Stefndi Riverside ehf. telur stefnendur samkvæmt framangreindu ekki hafa sýnt fram á að breytt hagnýting séreignar stefnda Riverside ehf. hafi í för með sér verulega meira ónæði, röskun eða óþægindi fyrir aðra eigendur í fasteigninni við Bíldshöfða 18. Þar með hafi stefnendur heldur ekki sýnt fram á eða gert sennilegt að athöfn stefnda brjóti gegn lögvörðum rétti þeirra.

Málsástæður um 2. mgr. 27. gr. laga um fjöleignarhús nr. 26/1994

Stefndi bendir á að í 2. mgr. 27. gr. laga um fjöleignarhús sé kveðið á um að eigandi geti ekki sett sig á móti breyttri hagnýtingu séreignar ef hún hafi ekki í för með sér neina röskun á lögmætum hagsmunum hans. Stefndi bendir á að í frumvarpi því er síðar varð að lögum um fjöleignarhús nr. 26/1994 segi um 27. gr. laganna að þar vegist á hagsmunir eiganda að geta hagnýtt eign sína á þann veg sem honum sýnist og hagsmunir annarra af því að fá notið sinna eigna í friði og án truflunar. Hvoru tveggja séu gild sjónarmið sem verði að virða. Ákvæðið gerir ráð fyrir að ákveðið hagsmunamat fari fram.

Stefndi telur að með ákvæði 2. mgr. 27. gr. laganna sé hindrað að aðrir eigendur synji um samþykki á ómálefnalegum grundvelli enda þótt um verulega breytingu sé að ræða. Með öðrum orðum verði að líta svo á að stefnendur geti ekki komið í veg fyrir breytta hagnýtingu með synjun um samþykki nema slíkt sé gert á málefnalegum grundvelli. Fullyrðingar stefnanda um að ónæði fylgi öllum þeim einstaklingum sem eru í sambærilegri stöðu séu vart málefnalegar. Þá séu aðrar fullyrðingar stefnanda ekki reistar á neinum haldbærum gögnum.

Samkvæmt því sem að framan er rakið telur stefndi að stefnendur hafi ekki sýnt fram á að breytt hagnýting séreignar stefnda Riverside ehf. með leigusamningi við stefnda Útlendingastofnun feli í sér breytta hagnýtingu sem hafi í för með sér verulega meira ónæði, röskun, eða óþægindi fyrir stefnendur. Telur stefndi Riverside raunar ljóst að eigendur í matshlutun 01 og 02 í Bílshöfða 18 eigi augljóslega ekki nein lögvarin réttindi eða hagsmuni sem skert séu og að eigendur í eignarhluta 03 geti heldur ekki sett sig á móti breyttri hagnýtingu séreignar stefnda Riverside þar sem hún hafi ekki í för með sér neina röskun á lögmætum hagsmunum þeirra.

Réttarreglur um refsingu eða skaðabætur tryggi hagsmuni stefnanda

Stefndi bendir á að í 1. tl. 3. mgr. 24. gr. gr. 31/1990 sé kveðið á um að lögbann verði ekki lagt við athöfn ef talið sé að réttarreglur um refsingu eða

skaðabætur fyrir röskun hagsmuna gerðarbeiðanda tryggja þá nægilega. Líkt og áður hafi verið vikið að sé það í höndum stefnenda að sýna fram á að skilyrði 24. gr. ákvæðisins séu uppfyllt.

Stefnendur telja útilokað að réttarreglur um refsingu eða skaðabætur fyrir röskun hagsmuna þeirra tryggja þá hagsmunum þeirra nægilega. Þetta rökstyðja stefnendur með þeim hætti að stefnendur geti átt í erfiðleikum með að sýna fram á fjárhæð tjóns og að sýna fram á að önnur skilyrði skaðabótaskyldu stefndu séu fyrir hendi fallist dómurinn ekki á staðfestingu lögbanns.

Stefndi Riverside ehf. bendir í þessu sambandi á að í frumvarpi því er varð að lögum nr. 31/1990 segi um 24. gr. laganna að í tilviki 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laganna sé ætlast til að hagsmunir gerðarbeiðandans af framgangi lögbanns verði metnir sérstaklega. Stefnendur haldi því fram að breytt hagnýting á séreign stefnda Riverside muni verðfella eignarhluta þeirra. Þá haldi stefnendur því fram að tilkoma gistiskýlis muni draga úr viðskiptum hjá fyrirtækjum í fasteigninni og að sum þeirra verði að hætta rekstri. Stefnendur hafi hins vegar ekki lagt fram nein haldbær gögn um þessar staðhæfingar.

Stefndi telur ótækt að stefnendur geti haldið því fram að þeir verði fyrir fjárhagslegu tjóni án frekari rökstuðnings, en halda því svo fram á sama tíma að reglur um skaðabætur tryggja réttindin ekki nægilega. Fjárhagslegt tjón hljóti að vera þess eðlis að reglur um skaðabætur tryggja réttindin með fullnægjandi hætti. Réttindi stefnenda sem eru fjárhagslegs eðlis geta því ekki verið viðhlítandi grundvöllur lögbanns þar sem fjárhagsleg réttindi eru tryggð með skaðabótum, sbr. 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 Verulegrar þversagnar gæti því hvað varðar þessa málsástæðu stefnenda. Verði stefnendur fyrir fjárhagslegu tjóni, sem stefnendur byggja á að sé ljóst, er jafnframt ljóst að það tjón er þá hægt að sýna fram á og þar með á ákvæði 1. tl. 3. mgr. 24. gr. við í málinu, enda hagsmunir stefnenda nægilega tryggðir samkvæmt reglum íslensks skaðabótaréttar.

Verulegur munur á hagsmunum aðila

Í 2. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 sé kveðið á um að lögbann verði ekki lagt við athöfn ef sýnt þykir að stórfelldur munur sé á hagsmunum gerðarþola af því að athöfn fari fram og hagsmunum gerðarbeiðanda af því að fyrirbyggja hana, enda setji gerðarþoli eftir atvikum tryggingu fyrir því tjóni sem athöfnin kunnir að baka gerðarbeiðanda.

Stefndi Riverside ehf. telur ljóst húsaleigusamningur stefnda við Útlendingastofnun veiti stefnda Riverside leigutekjur kr. 5.322.916 á mánuði í 12 mánuði. Hagsmunir stefnda Riverside ehf. af því að Útlendingastofnun fái að starfrækja gistiskýli tímabundið í 12 mánuði séu því miklir eða yfir kr. 60.000.000.

Stórfelldur munur sé á hagsmunum stefnda Riverside ehf. af því að rekstur gistiskýlis, tímabundið í 12 mánuði í samræmi við leyfi ráðherra, fari fram og hagsmunum stefnenda af því að fyrirbyggja reksturinn vegna meints og ósannaðs tjóns. Byggir stefndi Riverside á því að stefnendur verði ekki fyrir neinni röskun á sinni starfsemi vegna tímabundins reksturs gistiskýlis. Af þeirri ástæðu beri að synja staðfestingu á ákvörðun sýslumanns um lögbann.

IV. Niðurstaða dómsins

1. Afmörkun ágreiningsins

Ágreiningur aðila lýtur í meginatriðum að því hvort stefnda Riverside ehf. sé á grundvelli sammings við Útlendingastofnun heimilt að reka gistiskýli í húsnæðinu að Bíldshöfða 18 sem getur hýst allt að 70 einstaklinga fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, sem í daglegu tali eru kallaðir hælisleitendur.

Í ljósi þess að stefnendur eru sameigendur að húsnæðinu með stefnda Riverside ehf. reynir við úrlausn málsins á það hvaða mörk heimildum stefnda til þessarar útleigu húsnæðisins eru sett af eignarrétti stefnenda. Um þau mörk er fjallað í ákvæðum laga nr. 26/1994, um fjöleignarhús. Óumdeilt er að þau lög gilda um fasteignina sem um ræðir í máli þessu.

Stefndi Riverside ehf. hefur meðal annars byggt sýknukröfu sína á því að hann sé ekki réttur aðili málsins, sbr. 2. mgr. 16. gr. nr. 91/1991, um meðferð einkamála, þar sem það sé Útlendingastofnun en ekki hann sem komi til með að starfrækja gistiskýlið sem ágreiningur málsins stendur um.

Undir þessa málsástæðu getur dómurinn ekki tekið, enda er morgunljóst að málatilbúnaður stefnanda miðar meðal annars að því að fá viðurkennt að stefndi Riverside ehf. geti sökum ákvæða fjöleignarhúsalaga ekki ráðstafað eign sinni til Útlendingastofnunar á þann hátt sem gert er ráð fyrir í leigusamningi hans við stofnunina. Að mati dómsins er einsýnt að stefnendur hafa sjálfstæða lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn dómsins um þessa kröfu og skiptir þá ekki máli þótt þeir hafi ekki gert kröfu á hendur íslenska ríkinu um ógildingu ákvörðunar umhverfis- og auðlindaráðuneytisins frá 13. nóvember 2017. Í því sambandi nægir að benda á að ákvörðun ráðuneytisins fjallar aðeins um hvort húsnæðið samræmist almennum kröfum reglugerðar nr. 941/2002, um hollustuhætti, fyrir utan samþykktu notkun húsnæðisins. Þar sem sú ákvörðun fól hins vegar ekki að neinu leyti í sér úrlausn eða íhlutun stjórnvalds um hvaða mörk stefndu væru sett af eignarráðum annarra eigenda samkvæmt lögum nr. 26/1994 bar stefnendum engin réttarfarsleg nauðsyn til að gera jafnframt kröfu um ógildingu ákvörðunarinnar. Að sama skapi verður ekki séð að það hafi neina þýðingu fyrir úrlausn málsins að fjalla um málsástæður stefnanda um að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafi ekki virt

andmælarétt þeirra við meðferð málsins, enda hafa aðilar ekki haft uppi neinar sjálfstæðar kröfur vegna ákvörðunar ráðuneytisins.

Að því er snertir málsástæður stefnanda um að brotið hafi verið gegn ákvæðum skipulagslaga og reglum um byggingarleyfi og að skipulagsfulltrúi hafi átt að grípa í taumana vegna framkvæmda sem brjóta í bága við skipulag eða eru án leyfis, þá hafa stefnendur hvorki haft uppi kröfur á hendur stjórnvöldum í málinu vegna þessara atriða né gert frekari grein fyrir því í hverju meint brot stefndu á umræddum lögum hafi verið fölgín. Af þeim sökum verður að telja málsástæður stefnanda um þetta atriði séu of vanreifaðar til þess að dómurinn geti tekið afstöðu til þeirra.

2. Heimildir eiganda að séreign í fjöleignarhúsi til að breyta notkun frá því sem samþykkt var eða gert var ráð fyrir í upphafi

Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. fjöleignarhúsalaga gildir sú meginregla um umráð og hagnýtingu séreignar í fjöleignarhúsum að eigandi hefur einn rétt til hagnýtingar og umráða yfir séreign sinni með þeim takmörkunum einum sem greinir í lögnum þessum eða öðrum lögum sem leiðir af óskráðum grenndarreglum eða eðli máls eða byggjast á löglegum ákvörðunum og samþykktum húsfélagsins.

Ein þeirra takmarkana og þar með undantekninga frá meginreglunni sem hér um ræðir birtist í 27. gr. laganna sem er einmitt sú regla sem hefur orðið aðilum að ásteytingarsteini. Í 1. mgr. 27. gr. er kveðið á um að breytingar á hagnýtingu séreignar séu háðar samþykki allra eigenda húss, ef þær eru ekki í samræmi við þá hagnýtingu sem verið hefur eða gert var ráð fyrir í upphafi og þær hafa í för með sér verulega meira ónæði, röskun eða óþægindi fyrir aðra eigendur eða afnotahafa en áður var og gengur og gerist í sambærilegum húsum.

Óumdeilt er að ekki gert ráð fyrir því þegar stefnendur eignuðust eignarhluti sína í Bíldshöfða 18 að sameigandi þeirra stefndi Riverside ehf. nýtti séreign sína til þess að reka þar gistiskýli fyrir hælisleitendur. Aðila málsins greinir hins vegar á um hvort áform stefndu hafi í för með sér verulega meiri ónæði, röskun og óþægindi en gengur og gerist í sambærilegum húsum, sbr. 1. mgr. 27. gr. fjöleignarhúsalaga.

Ljóst er að það getur verið nokkrum erfiðleikum bundið að leggja mat á það hvort starfsemi sem enn er á undirbúningsstigi og hefur orðið að raun valdi verulega meiri ónæði, röskun og óþægindi en gengur og gerist í sambærilegum húsum og þar með hvort framangreint ákvæði 1. mgr. 27. gr. taki til starfseminnar. Hvað sem því líður telur dómurinn ekki unnt að horfa framhjá því að gisting allt að 70 einstaklinga í húsnæðinu að Bíldshöfða 18, óháð því hverjir það eru eða á hvaða forsendum sú gisting fer fram, verður almennt að teljast til þess fallin hafa í för

með sér verulega meira ónæði, röskun og óþægindi en gengur og gerist í þeim fjöleignarhúsum þar sem slík starfsemi er ekki til staðar. Getur dómurinn því fallist á rök stefnenda um að ákvæði 1. mgr. 27. gr. fjöleignarhúsalaga eigi við um áform stefndu.

Þetta atriði ræður þó samkvæmt ákvæðum fjöleignarhúsalaga ekki eitt og sér úrslitum í málinu, enda kemur þá einnig til kasta ákvæða 2. mgr. 27. gr. fjöleignarhúsalaga. Í þeim ákvæðum eru settir fyrirvarar við undantekningarreglu 1. mgr. 27. gr laganna um að samþykki allra eigenda þurfi. Þannig er í 2. mgr. 27. gr. kveðið á um að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. geti eigandi ekki sett sig á móti slíkri breytingu sem um ræðir í 1. mgr. 27. gr. „ef sýnt er að hún hefur ekki í för með sér neina röskun á lögmætum hagsmunum hans.“

Draga verður þá ályktun af orðalagi ákvæðisins að það standi að jafnaði þeim aðila nær sem heldur því fram að breyting frá upphaflegri notkun eða breyting sem hafi í för með sér verulega meiri ónæði, röskun og óþægindi en gengur og gerist í sambærilegum húsum, raski ekki lögmætum hagsmunum annarra, að sýna fram á að sú sé raunin.

Við túlkun á ákvæði 2. mgr. 27. gr. og hvenær málum teljist þannig fyrir komið að breyting hafi ekki í för með sér neina röskun á lögmætum hagsmunum annarra eiganda, verður enn fremur að horfa til fordæmis Hæstaréttar, sbr. dóm Hæstaréttar frá 4. maí 2005 í máli nr. 505/2004. Í því máli reyndi á hvort eigandi 2. hæðar fjöleignarhúss í miðbæ Reykjavíkur gæti hafið þar rekstur veitingarstaðar án samþykkis eigenda, sbr. 2. mgr. 27. gr. nr. 26/1994. Héraðsdómur, sem Hæstiréttur staðfesti um þetta atriði með vísan til forsendna í dómi sínum, komst að þeirri niðurstöðu að ráða mætti af greinargerð með frumvarpi til laga nr. 26/1994 að ákvæði 27. greinar hefði einkum verið sett til að sporna gegn því að ýmiss konar atvinnustarfsemi færi fram í húsnæði, sem ætlað væri til íbúðar. Vísaði dómurinn í kjölfarið til þess að í byggingarlýsingu á aðaluppdrætti kæmi fram að gert væri ráð fyrir verslunum eða „sambærilegri starfsemi“ á aðaluppdrætti fyrir fasteignina. Þá vísaði dómurinn einnig til þess að samkvæmt deili- og aðalskipulagi svæðisins væri gert ráð fyrir blandaðri starfsemi á svæðinu, s.s. verslun þjónustu, veitingastöðum o.fl.

Dómurinn telur ljóst af þessum dómi Hæstaréttar að sú stefna sem mörkuð er í skipulagsáætlunum um landnotkun og byggðapróun og þau stefnumið sem þar eru sett fram um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, atvinnusvæði og fleira hafa verulega þýðingu þegar tekin er afstaða til þess hvort breytingar á hagnýtingu séreignar í atvinnuhúsnæði sem hafa í för með sér verulega meira ónæði, röskun og óþægindi en gengur og gerist í sambærilegum húsum, raski lögmætum hagsmunum annarra eigenda. Þótt skipulagsáætlanir stjórnvalda hvíli á öðrum lagalegum

grundvelli en ákvarðanir um hagnýtingu séreignar í fjöleignarhúsi verður að ætla að hagnýting fasteigna sem er í andstöðu við settar skipulagsáætlanir og þar með fyrirmæli skipulagslaga nr. 123/2010 um að þróun byggðar og landnotkunar séu í samræmi við slíkar áætlanir sé þar með einnig í andstöðu við lögmæta hagsmuni eins og þeir verða afmarkaðir samkvæmt 2. mgr. 27. gr. fjöleignarhúsalaga.

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 sem samþykkt var í borgarstjórn hinn 26. nóvember 2013 og tók gildi þann 26. febrúar 2014 með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda kemur fram að á miðsvæði (M4b) í Grafarvogi, þar sem Bíldshöfði 18 er staðsettur, sé fyrst og fremst gert ráð fyrir rýmisfrekum verslunum, heildsölum og skrifstofum. Þá séu léttur iðnaður og verkstæði leyfð en að öllu jöfnu sé „ekki gert ráð fyrir gistiheimilum eða hótélum nema það sé sérstaklega tilgreint í deiliskipulagi.“

Eins og rakið er í kafla II hér að framan lagði stefndi Riverside ehf. umsókn til skipulagsráðs Reykjavíkurborgar 9. júní 2017 um að deiliskipulagi yrði breytt til þess að rekstur gistiskýlis félli innan þess. Skipulagsráð synjaði hins vegar þessu erindi á fundi sínum 20. september 2017.

Samkvæmt framangreindu liggur því fyrir í þessu máli að starfsræksla gistiskýlis sem stefndu hafa lagt á ráðin um í þessu máli er ekki aðeins í ósamræmi við þá starfsemi sem áður var gert ráð fyrir í fasteigninni, heldur einnig í andstöðu við þau sjónarmið um starfsemi á svæðinu sem mælt er fyrir um í aðalskipulagi og deiliskipulagi. Með vísan til þessa verður að telja að stefnendur hafi lögmæta hagsmuni, sbr. 2. mgr. 27. gr. fjöleignarhúsalaga, af því að notkun séreignar stefnda Riverside ehf. verði ekki breytt með þeim hætti sem leigusamningur hans við stefnda Útlendingastofnun gerir ráð fyrir.

Á grundvelli þeirra sjónarmiða sem rakin eru hér að framan fellst dómurinn því á þá dómkröfu stefnenda að viðurkennt verði með dómi að stefndu sé óheimilt að starfrækja sjálfum, öðrum hvorum eða báðum, eða heimila öðrum starfrækslu gistiskýlis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd samkvæmt 25. tölul. 3. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga, í eignarhlutum fasteignarinnar Bíldshöfða 18, Reykjavík, með fastanúmerin 204-3240 og 204-3241.

Í 3. mgr. 27. gr. er mælt fyrir um að ef breytt hagnýting eignarhluta hefur sérstök og veruleg óþægindi eða truflun í för með sér fyrir suma eigendur, einn eða fleiri, en aðra ekki þá eiga þeir sem sýnt geta fram á það sjálfstæðan rétt til að krefjast þess að af breytingunni verði ekki. Þar sem fyrir liggur að stefnendur mynda meirihluta í fjöleignarhúsinu sem deilur aðila standa um er óþarft að taka afstöðu til þess ákvæðis í 3. mgr. 27. gr. að nægilegt sé að samþykki einfalds meiri hluta miðað við fjölda og eignarhluta liggi fyrir ef um er „að ræða breytta hagnýtingu sem ekki er veruleg“.

3. Málsástæður stefndu um að ekki séu uppfyllt lagaskilyrði lögbanns

Eftir stendur þá að taka afstöðu til kröfu stefnenda, svo og samsvarandi sýknukröfu stefndu, að staðfest verði með dómi ákvörðun sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu frá 24. nóvember 2017 að leggja lögbann við því að stefndu starfræki sjálfir, annar hvor eða báðir, eða heimili öðrum starfrækslu gistiskýlis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd samkvæmt 25. tölul. 3. gr. útlendingalaga nr. 80/2016 í eignarhlutum í sömu fasteign.

Stefndu í málinu hafa haldið því fram að ekki sé fullnægt áskilnaði 1. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990, um kyrrsetningu, lögbann o.fl. Samkvæmt því ákvæði er heimilt að leggja lögbann við byrjaðri eða yfirvofandi athöfn einstaklings eða fyrirvarsmanns félags eða stofnunar, ef gerðarbeiðandi sannar eða gerir sennilegt að athöfnin brjóti eða muni brjóta gegn lögvörðum rétti hans, að gerðarþoli hafi þegar hafist handa um athöfnina eða muni gera það, og að réttindi hans muni fara forgörðum eða verða fyrir teljandi spjöllum verði hann knúinn til að bíða dóms um þau.

Í ljósi niðurstöðu dómsins um viðurkenningarkröfu stefnenda er einsýnt að dómurinn fellst á að stefnendur hafi sýnt fram á að skilyrði 1. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 fyrirhuguð áform stefndu um rekstur gistiskýlis í Bíldshöfða 18 muni brjóta gegn lögvörðum rétti stefnenda. Þar sem fyrir liggur leigusamningur milli stefndu um leigu húsnæðisins gagngert til þessarar starfsemi telur dómurinn jafnframt sýnt fram á að stefndu hafi þegar hafist handa við þá athöfn sem lögbann stefnenda beinist að. Auk þess fær dómurinn ekki annað séð en að áform stefndu séu til þess fallin að spilla réttindum stefnenda með teljandi hætti ef þeir verða að bíða dóms um þau, enda gefa áform Riverside ehf. til kynna að stefndi hygðist taka sér einhliða ákvörðunarvald um nýtingu séreignar sinnar í andstöðu við fjöleignarhúsalaga.

Dómurinn tekur heldur ekki undir málsástæður stefnda Útlendingastofnunar sem lúta að ákvæði 2. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1991, um að lögbann verði ekki lagt við stjórnarathöfn þess sem fer með framkvæmdarvald ríkis eða sveitarfélags. Framangreint ákvæði getur að mati dómsins ekki staðið því í vegi að lögbannið verði staðfest. Bendir dómurinn í því sambandi á að ákvæðið girðir efni sínu samkvæmt aðeins fyrir að lögbann verði sett við því að stjórnvald taki eða framkvæmi stjórnvaldsákvörðun. Þótt Útlendingastofnun hafi vissulega gert leigusamning sinn við stefnda Riverside ehf. í því skyni að framfylgja lögbundnum verkefnum sínum þá felur leigusamningurinn ekki í sér beitingu stjórnsýsluvalds heldur ráðstafanir sem eru einkaréttarlegs eðlis og verður þannig jafnað til sambærilegra athafna einkaðila um leigu húsnæðis. Þá hafa stefndu hvorki sýnt

fram á að réttarreglur um refsingu eða skaðabætur fyrir röskun hagsmuna stefnenda tryggja þá nægilega né að stórfelldur munur sé á hagsmunum stefndu af því að athöfn fari fram og hagsmunum stefnenda af að fyrirbyggja hana, sbr. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991.

Í samræmi við það sem að framan er rakið staðfestir dómurinn ákvörðun sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu frá 24. nóvember 2017 að leggja lögbann við því að stefndu starfræki sjálfir, annar hvor eða báðir, eða heimili öðrum starfrækslu gistiskýlis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd samkvæmt 25. tölul. 3. gr. laga nr. 80/2016 í eignarhlutum í sömu fasteign. Samkvæmt þessum málsúrslitum verður stefndu sameiginlega gert að greiða stefnendum allan málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 2.000.000 króna að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Kjartan Bjarni Björgvinsson héraðsdómari kveður upp þennan dóm að gættu ákvæði 1. mgr. 115. gr. laga nr. 19/1991.

Dómsorð:

Fallist er á viðurkenningarkröfu stefnenda um að stefndu sé óheimilt að starfrækja sjálfum, öðrum hvorum eða báðum, eða heimila öðrum starfrækslu gistiskýlis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd samkvæmt 25. tölul. 3. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga, í eignarhlutum fasteignarinnar Bíldshöfða 18, Reykjavík, með fastanúmerin 204-3240 og 204-3241.

Ákvörðun Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu frá 24. nóvember 2017 að leggja lögbann við því að stefndu starfræki sjálfir, annar hvor eða báðir, eða heimili öðrum starfrækslu gistiskýlis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd samkvæmt 25. tölul. 3. gr. laga nr. 80/2016 í eignarhlutum í sömu fasteign er staðfest. Stefndu greiði stefnendum kr. 2.000.000 í málskostnað.

Kjartan Bjarni Björgvinsson