

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 10. júní 2020.

Mál nr. E-4242/2019:

A

(Þórður Már Jónsson lögmaður)

gegn

Reykjavíkurborg

(Anton Björn Markússon lögmaður)

og Þjóðskrá Íslands

(Fanney Rós Þorsteinsdóttir lögmaður)

Mál þetta, sem var tekið til dóms 4. júní 2020, er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af A, [...], [...], á hendur Reykjavíkurborg, [...], og Þjóðskrá Íslands, [...], með stefnu birtri 3. september 2019.

Stefnandi krefst þess að felld verði úr gildi sú ákvörðun stefnda Reykjavíkurborgar, dags. 6.6.2017, að breyta skráningu á fasteign hennar að [...], fastanr. [...], landnr. [...], merkt [...], í vinnustofu.

Þá er þess krafist að felld verði úr gildi sú ákvörðun stefnda, Þjóðskrár Íslands, dags. 11.7.2017, að breyta skráningu í fasteignaskrá á fasteigninni að [...], fastanr. [...], landnr. [...], merkt [...], í vinnustofu.

Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefndu eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Stefndi, Reykjavíkurborg, krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaður úr hendi stefnanda.

Stefndi, Þjóðskrá Íslands, krefst sýknu af kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hennar hendi, en til vara að málskostnaður verði felldur niður.

Í greinargerð sinni krafðist stefndi, Reykjavíkurborg, þess að málinu yrði vísað frá dómi hvað hann varðaði. Kröfunni var hafnað með úrskurði 31. mars 2020.

I

Mál þetta varðar eignarhluta í kjallara [...] í Reykjavík. Samkvæmt aðaluppdrætti [...] sem samþykktur var í byggingarnefnd 9. júní 1938 var eignarhlutinn skráður sem vinnustofur. Í eignaskiptayfirlýsingu eigenda fasteignarinnar frá 1962 var eignarhlutanum lýst sem tveimur herbergjum sem tilheyrðu íbúð í fasteigninni. Þá liggur fyrir úrskurður frá Fasteignamati ríkisins frá 15. október 1990 þar sem eignarhlutinn er skráður sem 34,3 m² íbúðarherbergi. Skráningunni hefur einhvern tímann verið breytt í

íbúðarherbergi, án þess að séð verði að fyrir liggi ákvörðun byggingarfulltrúa um breytta nýtingu eignarinnar.

Hinn 13. apríl 2015 breytti umsjónarmaður fasteignaskráningar hjá Reykjavíkurborg skráningunni í vinnustofur í samræmi við samþykktu uppdrætti frá 1938 og að kröfu formanns húsfélags [...]. Annar þáverandi eigandi rýmisins hafði þá samband við viðkomandi starfsmann stefnda, Reykjavíkurborgar, og óskaði eftir því að beðið yrði með að breyta skráningu því til stæði að sækja um leyfi til að breyta rýminu í íbúð og var beiðni þessari fylgt eftir með tölvuskeyti frá 7. júlí 2015. Með umsókn um byggingarleyfi, dags. 3. nóvember 2015, óskuðu þáverandi eigendur eftir því að samþykktri notkun á framangreindu rými yrði breytt í ósamþykktu íbúð. Úttekt var gerð á eigninni og beiðnin tekin fyrir hjá byggingarfulltrúa á þremur fundum og síðan bókað að umsóknin hefði verið dregin til baka með tölvuskeyti dags. 24. nóvember 2016.

Hinn 30. janúar 2017 keypti stefnandi samkvæmt kaupsamningi „íbúð merkta [...] í húsinu [...], Reykjavík, ásamt öllu sem eignarhlutanum fylgir og fylgja ber“. Á þessum tíma var rýmið skráð sem íbúðarherbergi.

Í byrjun júní 2017 fékk starfsmaður fasteignaskráningar stefnda, Reykjavíkurborgar, símtal frá formanni húsfélagsins að [...], þar sem aftur var krafist leiðréttingar á skráningu umrædds rýmis. Í kjölfarið, eða hinn 6. júní 2017, forskráði stefndi, Reykjavíkurborg, upplýsingar um breytingu á notkun fasteignar stefnanda til samræmis við samþykktan uppdrátt frá 1939, það er að rýmið væri vinnustofur. Breytingin var síðan staðfest af stefnda, Þjóðskrá Íslands, 11. júlí sama ár. Sama dag tilkynnti Þjóðskrá stefnanda um breytingar þær sem gerðar höfðu verið inn á pósthólf á Island.is. Í fyrrnefndri tilkynningu kom fram að Þjóðskrá Íslands hefði fært skráningarupplýsingar frá byggingarfulltrúanum í Reykjavík í fasteignaskrá stofnunarinnar, getið var um frest stefnanda til þess að óska rökstuðnings fyrir ákvörðuninni, sbr. 21. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og að frestur til að óska eftir endurupptöku ákvörðunarinnar væri einn mánuður frá tilkynningu hennar, sbr. 3. mgr. 31. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. Stefnandi mun ekki hafa vitað af tilkynningu þessari fyrr en seinna. Í kjölfarið átti faðir stefnanda í samskiptum við starfsmenn stefnda, Reykjavíkurborgar, með tölvuskeytum í maí og september 2018, þar sem framangreindri breytingu á skráningu fasteignar stefnanda var mótmælt. Í þessum samskiptum útskýrðu starfsmenn stefnda meðal annars að ekki væri unnt að samþykkja rýmið sem íbúðarhúsnæði en mögulegt væri að breyta því í afmarkaða séreign, að fengnum nýjum teikningum, samþykki meðeigenda og með gerð nýrrar eignaskiptayfirlýsingar. Frekari skýringar vegna samþykktar notkunar og forsendur upplýsingagjafar til Þjóðskrár Íslands voru jafnframt veittar af hálfu Reykjavíkurborgar í tölvupóstsamskiptum við lögmann stefnanda í september 2018.

Með tölvuskeyti frá 15. júlí 2019 krafðist stefnandi þess að skráningu fasteignar stefnanda yrði breytt í það horf sem hún var í er hún festi kaup á eigninni. Beindist krafan

að báðum stefndu. Stefndi, Þjóðskrá, hafnaði því að verða við beiðni stefnanda með tölvupósti 19. sama mánaðar, þar sem ákvörðun um að breyta skráningu fasteignar væri ekki á forræði stofnunarinnar heldur sveitarfélagsins. Stefndi, Reykjavíkurborg, mun ekki hafa sent efnislegt svar.

II

Helstu málsástæður stefnanda

Krafa stefnanda byggist í fyrsta lagi á því að ákvörðunin sem tekin var 6. júní 2017 hafi verið haldin bæði efnisanmarka og formannmarka. Hún hafi verið röng að efni til og ekki haft stoð í lögum. Þá hafi við málsmeðferðina og ákvörðunina ekki verið gætt margvíslegra ákvæða stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þ.e. rannsóknarreglu 10. gr. laganna, með því að hafa tekið ákvörðun í málinu án þess að gæta að því að málið væri nægilega upplýst, jafnræðisreglu 11. gr., enda hafi stefnandi ekki notið jafnræðis á við aðra í sambærilegri stöðu, meðalhófsreglu 12. gr., enda hafi ákvörðunin farið freklega gegn hagsmunum stefnanda og hafi gengið mun lengra en tilefni hafi verið til og síðast en ekki síst andmælaireglu 13. gr., enda var ákvörðunin tekin án þess að stefnanda væri yfirleitt gefið færi á að tjá sig um hana fyrir fram og koma fram andmælum, sem og tilkynningarskyldu 14. gr. þar sem stefnanda var aldrei tilkynnt um að málið væri til meðferðar. Allt leiði þetta til þess að ákvörðunin sé ógildanleg. Einnig sé byggt á því að vandaðir stjórnarsýsluhættir hafi ekki verið viðhafðir og að málsmeðferðin hafi verið háð alvarlegum vanköntum, bæði að efni og formi, sem hafi leitt til þess að ákvörðunin varð röng. Þá sé á því byggt að hefði stefnanda verið gefinn kostur á því að tjá sig og andmæla ákvörðuninni og færa fram sín rök hefði mátt koma í veg fyrir að hin ranga og ólögmeta ákvörðun yrði tekin. Hið sama gildi einnig þegar stefndi, Þjóðskrá Íslands, tók ákvörðun hinn 11. júlí 2017 um að breyta skráningu í fasteignaskrá.

Þá sé byggt á hinni óskráðu lögmatireglu íslenskrar stjórnarsýslu um að ákvarðanir stjórnvalda megi ekki vera í andstöðu við lög og verði að eiga sér stoð í lögum, enda telji stefnandi ljóst að ákvörðunin hafi ekki haft viðhlítandi heimild í lögum.

Þá byggist krafa stefnanda á því að ákvörðunin hafi farið gegn lögum um fjöleignarhús nr. 26/1994, og vísar stefnandi einkum til 27. gr., 39. gr., 10. töluliðar a-liðar 1. mgr. 41. gr. og 3. mgr. 57. gr. Stefnda, Reykjavíkurborg, hafi mátt vera ljóst að sú beiðni sem hafði borist frá aðila húsfélagsins stæðist ekki ákvæði laga um fjöleignarhús nr. 26/1994.

Byggt sé á því að þar sem skráningar hafi verið með sama sniði frá 1941 hafi verið óheimilt að breyta skráningunni árið 2017, samanber lög nr. 46/1905 um hefð, sérstaklega 1. gr., 1. mgr. 2. gr., 3. gr., 1. mgr. 6. gr. og 7. gr.

Þá sé ákvörðun um að skerða eignarrétt stefnanda án bóta ólögmet samkvæmt skýru ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Einnig sé á því byggt að eignin hafi verið þinglýst eign stefnanda sem íbúðareign og að þinglýstar heimildir geti aldrei vikið fyrir einföldum ákvörðunum stjórnvalds sem þeim sem hér sé um deilt.

Að lokum sé byggt á því, að stefndu hafi í versta falli sýnt af sér slíkt tómlæti við að breyta skráðri notkun fasteignarinnar að allar heimildir til að gera hinar umþrættu breytingar, hafi þær einhvern tíma verið fyrir hendi, séu niður fallnar fyrir tómlæti stefndu.

III

Helstu málsástæður stefnda, Reykjavíkurborgar

Sýknukrafa stefnda, Reykjavíkurborgar, byggist aðallega á aðildarskorti, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991. Stefndi telur að kröfur stefnanda miði í raun að því að breyta ákvörðun sem Þjóðskrá Íslands tók um breytingu skráningar í fasteignaskrá, eða til vara að viðurkennt verði ólögmati umræddrar ákvörðunar vegna sömu breytingar. Stefndi geti ekki átt aðild að slíku máli heldur verði stefnandi að beina þeim kröfum að Þjóðskrá Íslands sem hafi verið það stjórnvald sem hafi tekið umþrætta ákvörðun lögum samkvæmt. Athafnir stefnda hafi einungis verið liður í lögbundinni málsmeðferð sem verði ekki jafnað við það að hann hafi tekið stjórnvaldsákvörðun um breytingu skráningar á samþykktri notkun fasteignar stefnanda.

Sýknukrafa stefnda byggist á því að athafnir hans hafi byggst á lagaskyldu sem á hann sé lögð samkvæmt ákvæðum laga nr. 6/2001 og þeirri eftirlitsskyldu sem á byggingarfulltrúa stefnda sé lögð samkvæmt ákvæðum laga nr. 160/2010 um mannvirki. Stefndi geti ekki reist neinn rétt á rangri skráningu eignarinnar í brunavirðingum eða lýsingu hennar í fasteignaskrá í gegnum tíðina. Ljóst sé að þeir aðilar sem staðið hafi að slíkri skráningu eða mati hafi hvorki verið valdbærir samkvæmt gildandi byggingarlöggjöf á hverjum tíma til þess að breyta samþykktri notkun fasteignarinnar né verði skráningu sömu aðila sem stefnandi, eða þeir sem hún leiði rétt sinn frá, jafnað við að stefndi hafi veitt samþykki sitt fyrir slíkri notkun fasteignarinnar. Til viðbótar mótmælir stefndi því að athugasemdalaus notkun stefnanda, eða fyrri eigenda, á rýminu sem íbúðarherbergi geti stofnað til réttar stefnanda til handa.

Þá vísar stefndi til ákvæða byggingarlöggjafar allt frá lögum nr. 57/1929 og fram til ársins 1990, og byggir á því að það hafi verið óheimilt að taka vinnustofur í kjallara hússins til íbúðar. Jafnframt hafi frá byggingu hússins verið lögmaelt að eigandi á hverjum tíma þyrfti að afla leyfis stefnda fyrir breyttri notkun á vinnustofum þeim sem nú teljist fasteign stefnanda. Slíkt leyfi hafi aldrei verið veitt af hálfu stefnda, hvorki til fyrri eigenda fasteignar stefnanda né til stefnanda sjálfs.

Þá byggist sýknukrafan á því að þegar lagagrundvöllur fasteignaskrár sé skoðaður, þá geti stefnandi ekki byggt neinn rétt á upplýsingum í fasteignaskrá um

notkun fasteignar sem sé í ósamræmi við samþykktu notkun sömu fasteignar samkvæmt ákvæðum gildandi byggingarlöggjafar á hverjum tíma. Af því leiði jafnframt að heimildir hafi verið fyrir hendi samkvæmt ákvæðum laga nr. 6/2001 fyrir athöfnum stefnda og ákvörðun Þjóðskrár Íslands, á grundvelli þeirra, til að breyta skráningu á samþykktu notkun fasteignar stefnanda. Sé því málsástæða stefnanda, um að ekki hafi verið lagaheimild fyrir hendi fyrir athöfnum stefnda, haldlaus.

Þá hafnar stefndi því að unnt sé að byggja á virðingu eignarinnar til brunabótamats. Stefndi byggir á því að af lagagrundvelli byggingarlöggjafar, fasteignaskrár og brunavirðinga og brunabótamats leiði að fullyrðing í stefnu um að fasteign stefnanda hafi verið skráð sem íbúðareign að minnsta kosti frá 1941 til 2017 sé röng. Rétt sé að fasteign stefnanda hafi verið skráð með mismunandi hætti í opinberum skráum frá öndverðu. Í fyrsta lagi hafi fasteign stefnanda verið skráð frá árinu 1935 sem íbúðarherbergi samkvæmt virðingu til brunabótamats. Í öðru lagi hafi fasteign stefnanda verið metin til fasteignamats sem íbúðarherbergi í kjallara í fasteignaskrá. Í þriðja lagi hafi samþykkt notkun rýmis stefnanda verið vinnustofa frá árinu 1938 samkvæmt gögnum stefnda. Þá mótmælir stefndi því að stefnandi geti byggt einhvern rétt til notkunar fasteignar sinnar á orðalagi um notkun fasteignarinnar eins og það birtist í afsölum eða því hvernig lýsingu fasteignar hafi verið háttað. Einnig sé því mótmælt að notkun stefnanda eða annarra aðila hafi verið athugasemdalaus að þessu leyti.

Þá mótmælir stefndi þeirri málsástæðu stefnanda sem rangri og ósannaðri að hann hafi með ætlaðri ákvörðun sinni eða athöfnum skert stjórnarskrárvarinn eignarrétt stefnanda samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og telur málsástæðuna haldlausu. Þá hafni stefndi sjónarmiðum stefnanda um hefð og telji stefndi að lagaskilyrði hefðar sé ekki fullnægt.

Þá hafnar stefndi þeirri málsástæðu stefnanda sem rangri og ósannaðri að nokkur form- eða efnisannmarki hafi verið á athöfnum stefnda, eða að stefndi hafi brotið gegn ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993, vönduðum stjórnsýsluháttum eða meginreglum stjórnsýsluréttar í tengslum við þær.

Stefndi hafnar því að hafa tekið stjórnsýsluákvörðun hinn 6. júní 2017. Verði ekki á það fallist sé byggt á því að forskráning starfsmanna stefnda á upplýsingum um samþykktu notkun fasteignar stefnanda, sem hafi verið liður í málsmeðferð, hafi ekki brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr., andmæla-reglu 13. gr. og tilkynningarreglu 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Stefndi hafnar því að málið hafi ekki verið nægjanlega upplýst áður en ákvörðunin var tekin og vísar til laga nr. 6/2001 og laga nr. 160/2010 og telur að nægjanlegar upplýsingar hafi legið fyrir við skoðun stefnda á skráningu fasteignar stefnanda og að skráning notkunar hafi ekki verið í samræmi við samþykktu notkun fasteignarinnar. Af þessu leiði að stefndi hafi ekki brotið gegn 10. gr. stjórnsýslulaga,

heldur þvert á móti rannsakað málið þegar ábending barst frá formanni húsfélagsins og með samskiptum við fyrri eigendur fasteignarinnar.

Stefndi byggir sömuleiðis á því, hvað varðar ætluð brot hans gegn ákvæðum 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga, að andmælaréttur aðila máls sé ekki fortakslaus, og að undantekning frá framangreindum rétti sé fyrir hendi, ýmist ef afstaða og rök aðila liggja þegar fyrir í gögnum máls eða að augljóslega sé þarflaust að aðili máls fái, áður en ákvörðun er tekin, að tjá sig um efni hennar. Stefndi vísar hér til þess að fyrri eigendum fasteignarinnar, sem stefnandi leiði rétt sinn frá, hafi áður verið tjáð að byggingarfulltrúa stefnda bæri að tilkynna fasteignaskrá um samþykktu notkun fasteignarinnar. Að beiðni fyrri eigenda fasteignarinnar hafi forskráning starfsmanna stefnda í fasteignaskrá verið dregin til baka, í ljósi yfirlýsingar fyrri eigenda um að sótt yrði um breytingu á notkun á fasteign stefnanda til byggingarfulltrúa stefnda. Af ókunnnum ástæðum hafi fyrri eigendur hins vegar dregið umsókn um byggingarleyfi vegna þessa til baka.

Þegar starfsmaður stefnda hafi orðið þess áskynja í framhaldi símtals frá formanni húsfélags hússins [...] árið 2017 að umsókn fyrri eigenda fasteignarinnar hefði verið dregin til baka hafi forskráning verið send Þjóðskrá Íslands um samþykktu notkun fasteignarinnar. Með vísan til framangreinds verði ekki annað ráðið en að stefndi hafi haft réttmæta ástæðu til að ætla að annaðhvort hefði afstaða fyrri eigenda fasteignarinnar til þess að fá notkun hennar breytt breyst eða að samþykki allra meðeigenda, sem var forsenda fyrir því að unnt væri að samþykkja umsókn um breytta notkun fasteignarinnar, væri ekki fyrir hendi. Af þessu öllu leiði að stefnandi naut ekki andmælaréttar við málsmeðferð stefnda enda hafi ekki verið þörf á því, í ljósi málsatvika allra, að stefnandi fengi að tjá sig um málið áður en stefndi forskráði umræddar upplýsingar og sendi Þjóðskrá Íslands. Af þeirri niðurstöðu að andmælaréttur hafi ekki verið fyrir hendi í málinu leiði að stefndi hafi ekki brotið gegn tilkynningarreglu 14. gr. stjórnarsýslulaga.

Stefndi mótmælir því að hann hafi með athöfnum sínum, þ.e. forskráningu upplýsinga um samþykktu notkun fasteignar stefnanda í samræmi við lagaskyldu, brotið gegn jafnræðis- og meðalhófsreglu 11. og 12. gr. stjórnarsýslulaga.

Þá hafnar stefndi tilvitnunum stefnanda til laga nr. 26/1994 um fjöleignarhús og vísar til 1. og 3. mgr. 1. gr. laganna og telur þau lög ekki eiga við. Þá mótmælir stefndi þeirri málsástæðu stefnanda sem rangri og ósannaðri að þinglýst eignarheimild stefnanda á fasteign sinni eða ákvæði þinglýsingalaga nr. 39/1978 komi í veg fyrir að stefndi, á grundvelli skýrrar lagaskyldu, upplýsi Þjóðskrá um samþykktu notkun fasteignar.

IV

Helstu málsástæður stefnda, Þjóðskrár Íslands

Stefndi sé skráningarstofnun sem fari með yfirstjórn fasteignaskráningar samkvæmt lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. Meðal hlutverka sé að staðfesta

upplýsingar í fasteignaskrá sem sveitarfélög hafa forskráð, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 6/2001. Þá segir í 1. mgr. 19. gr. laganna að sveitarstjórn sé ábyrg fyrir því að Þjóðskrá Íslands berist upplýsingar um lönd og lóðir og breytingar á þeim, svo og um öll mannvirki, sem gerð séu í umdæmum þeirra hvers um sig, og um breytingar á þeim og eyðingu þeirra. Þjóðskrá taki ákvörðun um það hvernig upplýsingum sé skilað til stofnunarinnar til skráningar, en sveitarfélagið beri ábyrgð á því að upplýsingarnar séu efnislega réttar, sbr. 3. mgr. 19. gr. laga nr. 6/2001. Af þessu leiði að stefndi, Þjóðskrá, taki ekki sjálfstæða ákvörðun um skráningu fasteigna í fasteignaskrá heldur komi skráning þeirra frá sveitarfélögunum, það sé byggingarfulltrúum. Haldi þeir utan um leyfisskyldar aðgerðir og gæti þess að ákvæði laga og reglugerða séu uppfyllt. Hafi meðal annars verið stefnt að því með lögum nr. 6/2001, allt frá upphafi, að upplýsingar í fasteignaskrá séu á hverjum tíma eins nálægt sanni og kostur sé.

Stefndi bendir á að í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki komi fram að sveitarstjórn beri ábyrgð á að stjórnarsýsla og eftirlit byggingarfulltrúa sé í samræmi við ákvæði laganna. Byggingarfulltrúar annist meðal annars eftirlit með mannvirkjagerð með því að veita byggingarleyfi eða leyfi til breytinga á húsnæði, sbr. til hliðsjónar 1. mgr. 9. gr. laganna. Sé þetta síðan staðfest í lögum nr. 6/2001, þar sem segir í 2. mgr. 14. gr. að óski eigandi eftir breytingum á fyrirbyggjandi upplýsingum um fasteign skuli hann sækja um breytingu á skráningarupplýsingum til viðkomandi sveitarfélags.

Stefndi leggi áherslu á að allar breytingar sem byggingarfulltrúar eða aðrir starfsmenn sveitarfélagsins geri í fasteignaskrá séu gerðar í sameiginlegu starfakerfi sem beri heitið Bygging. Stefndi staðfesti nýjar skráningar og breytingar á eldri skráningum frá sveitarfélögum í þeirri röð sem þær berist. Tilkynning um breytingu á eign stefnanda hafi borist stefnda, Þjóðskrá, 6. júní 2017 og hafi verið afgreidd 11. júlí sama ár.

Stefndi bendir á að ástæða þess að skráningar sveitarfélaga í fasteignaskrá taki ekki gildi strax og þær berist í starfakerfið sé að stefnda beri lögum samkvæmt að leggja mat á fasteignir. Þegar skráningu fasteigna sé breytt í fasteignaskrá, til dæmis með breyttri notkun, geti slíkt haft áhrif á fasteignamatið. Stefndi skoði þar af leiðandi breytingar og meðfylgjandi gögn, séu þau til staðar, með það að leiðarljósi hvort slíkt geti haft áhrif á fasteignamat eignarinnar. Stofnunin staðfesti síðan ákvörðun sveitarfélagsins um breytt fasteignamat eða ekki. Áréttað sé að stefndi endurmetur ekki ákvörðun byggingarfulltrúa um breytingu á skráningu fasteignar heldur staðfestir hana í fasteignaskrá ásamt nýju mati, ef svo ber undir. Stefndi sé með öðrum orðum ekki eftirlitsaðili með sveitarfélögum og endurskoði ekki ákvörðun byggingarfulltrúa.

Stefnda beri lögum samkvæmt að tilkynna skráðum eigendum fasteignar um breytingu á fasteignaskrá, hvernig sem til hennar sé komið, strax og slík breyting hafi verið gerð, sbr. 4. mgr. 21. gr. laga nr. 6/2001. Stefndi hafi sent stefnanda bréf, dags. 16. júlí 2017, þar sem hún hafi verið upplýst um að rafræn tilkynning vegna fasteignar hennar

væri inni á pósthólfi hennar á vefsvæðinu Island.is. og hafi tilkynningarskylda stefnda þar með verið uppfyllt.

V

1

Í málinu gerir stefnandi annars vegar kröfu á hendur stefnda, Reykjavíkurborg, um að felld verði úr gildi sú ákvörðun stefnda, Reykjavíkurborgar, dags. 6. júní 2017, að breyta skráningu á fasteign hennar að [...], fastanr. [...], landnr. [...], merkt [...], í vinnustofu. Seinni kröfufliðurinn beinist eingöngu að stefnda, Þjóðskrá Íslands, um að felld verði úr gildi ákvörðun frá 11. júlí 2017 um að breyta skráningu í fasteignaskrá á fasteigninni að [...], fastanr. [...], landnr. [...], merkt [...], í vinnustofu. Telja verður að dómkröfur málsins séu það skýrar hvað þetta varðar en engin efni séu hjá stefndu, til að krefjast sýknu sökum aðildarskorts vegna þeirrar kröfu sem beint er til meðstefnda.

2

Í upphafi var hið umdeilda rými í kjallara [...] skráð sem vinnustofur, samanber aðaluppdrátt sem samþykktur var á fundi byggingarnefndar 9. júní 1938. Ekki liggur fyrir í málinu að byggingarfulltrúi hafi nokkru sinni samþykkt breytingu á notkun rýmisins. Á grundvelli þessarar skráningar er hin umdeilda breyting gerð hinn 6. júní 2017 og eignin skráð sem vinnustofur.

Í mati til brunabótavirðingar sem fór fram 1. júní 1941 og samræmismati frá 1. apríl 1951 kemur fram að rýmið er skráð sem tvö íbúðarherbergi. Samkvæmt eignaskiptasamningi eigenda [...], sem dagsettur er 3. mars 1962, er talað um tvö herbergi í kjallara hússins að sunnanverðu, án þess að nýting herbergjanna sé sérstaklega tilgreind, og voru þau talin með annarri íbúð í húsinu og þar með hluti hennar. Á afsali frá 3. maí 1971 eru íbúðarherbergin seld frá öðrum hluta hússins og verða sér eignarhluti. Með úrskurði frá 15. október 1990 var eignin skráð sem íbúðarherbergi 34,3 m² hjá Fasteignamati ríkisins og var það gert að kröfu fyrrverandi eiganda eignarinnar.

Því hefur umrædd fasteign verið skráð sem íbúðarherbergi frá árinu 1941 og allar götur síðan. Rétt er að áréttta að ekki er að sjá að byggingarfulltrúinn í Reykjavík hafi komið að þessum breytingum á skráningunni. Hans samþykki nær til þess að eignin sé vinnustofur, samanber nefnda samþykkt byggingarnefndar frá árinu 1939.

Í samningum og afsölum við eigendaskipti eignarinnar á árunum 1990–2015 hefur eignarhlutanum verið lýst á svipaðan hátt þar til stefnandi kaupir eignina. Samkvæmt afsali 24. maí 1991 var afsalað tveimur herbergjum að sunnanverðu í kjallara [...]. Sambærileg lýsing er í afsali 4. okt. 2005 og í afsali frá 24. febrúar 2006. Í afsali frá 10. september 2014 er fasteigninni að [...] afsalað ásamt öllu því sem eigninni fylgir og fylgja ber. Í afsali 12. október 2015 er rýminu lýst sem íbúðareign (íbúðarherbergi). Samkvæmt kaupsamningi er stefnandi gerði 30. janúar 2017 kaupir stefnandi íbúð

merkta [...] ásamt öllu er téðum eignarhluta fylgir eða fylgja ber að engu undanskildu, þ.m.t. hlutdeild í sameign hússins og lóðarréttindum. Er fastanúmer eignarinnar: [...]. Vegna kaupanna á „íbúðinni“ fékk stefnandi lækkun stimpilgjalda vegna fyrstu kaupa á íbúð, sbr. 5. gr. laga nr. 138/2013 um stimpilgjald. Þá fékk stefnandi lán hjá lánastofnun þar sem hún var að kaupa „íbúð“. Engin skýring liggur fyrir í málinu á því hvers vegna rýmið sem ávallt hafði verið kallað íbúðarherbergi sé allt í einu orðið að íbúð. En það liggur fyrir að fyrri eigendur, þ.e. þeir sem seldu stefnanda íbúðina, höfðu verið í samskiptum við byggingarfulltrúa í Reykjavík og reynt að fá eignina skráða sem ósamþykkt íbúð. Það hafi ekki tekist og hafi fyrri eigendur því dregið umsóknina til baka og í kjölfarið selt stefnanda „íbúðina“.

3

Óumdeilt er að það er á hendi sveitarfélaga, þ.e. byggingarfulltrúa, að annast eftirlit með mannvirkjagerð með því að veita byggingarleyfi eða leyfi til breytinga á húsnæði, samanber til hliðsjónar 1. mgr. 9. gr. laga nr. 160/2001 um mannvirki. Þá segir í 2. mgr. 4. gr. sömu laga að sveitarstjórn beri ábyrgð á að stjórnslá og eftirlit byggingarfulltrúa sé í samræmi við ákvæði laganna. Þetta er staðfest í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna, en þar segir að óski eigandi eftir breytingum á fyrirliggjandi upplýsingum um fasteign skuli hann sækja um breytingu á skráningarupplýsingum til viðkomandi sveitarfélags.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna fer stefndi, Þjóðskrá Íslands, með yfirstjórn fasteignaskráningar. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laganna taka þær upplýsingar sem sveitarfélög forskrá í stofnhluta fasteignaskrár gildi þegar Þjóðskrá hefur staðfest þær. Þá er kveðið á um að sveitarstjórn sé ábyrg fyrir því að Þjóðskrá berist upplýsingar um lönd og lóðir og breytingar á þeim, svo og um öll mannvirki, sem gerð eru í umdæmum þeirra hvers um sig, og um breytingar á þeim og eyðingu þeirra, sbr. 1. mgr. 19. gr. laganna. Og skv. 3. mgr. 19. gr. sömu laga ber sveitarfélagið ábyrgð á því að upplýsingarnar séu efnislega réttar.

Af þessu leiðir að það er á hendi Reykjavíkurborgar, þ.e. byggingarfulltrúa, að veita byggingarleyfi og leyfa breytingar á húsnæði og ber sveitarfélagið ábyrgð á að allar upplýsingar sem sendar eru Þjóðskrá um einstakar eignir og breytingar á skráningu einstakra eigna séu réttar. Hlutverk stefnda, Þjóðskrár, er að skrá upplýsingar sem þangað berast frá sveitarfélögum, en samkvæmt tilvitnuðum lögum tekur Þjóðskrá enga sjálfstæða ákvörðun um skráninguna. Því er efni skráningarinnar á hendi stefnda, Reykjavíkurborgar, og ber því að hafna kröfu stefnda, Reykjavíkurborgar, um sýknu vegna aðildarskorts.

4

Hin umdeilda breyting á skráningu eignarhluta stefnanda úr íbúðarherbergjum í vinnustofu var tekin 6. júní 2017. Ákvörðunin er stjórnarsýsluákvörðun, samanber 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ákvörðunin hafði veruleg áhrif á stefnanda með því að „íbúðin“ sem hún hafði keypt skv. kaupsamningi 30. janúar 2017 var ekki lengur „íbúð“ heldur vinnustofa, væntanlega með þeim afleiðingum að hún hafi hvorki átt rétt til lækkunar stimpilgjalds né hafi eignin verið lánshæf. Ljóst má því vera að breyting þessi á skráningunni hafði veruleg áhrif á rétt stefnanda.

Hin umdeilda stjórnarsýsluákvörðun 6. júní 2017 var tekin eftir símtal frá fyrrverandi formanni húsfélagsins að [...] er benti á að eignin hefði í öndverðu verið tilgreind sem vinnustofa. Við málsmeðferð stefnda, Reykjavíkurborgar, var í engu gætt að ákvæðum stjórnarsýslulaga, en samkvæmt 1. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 taka lögin til sveitarfélaga. Sú vörn stefnda, Reykjavíkurborgar að fyrri eigendur eignarhlutans hafi vitað um meinbugi á skráningunni, og þar sem stefnandi leiði rétt sinn frá þeim eigendum hafi ekki þurft að tilkynna henni um breytinguna, er með öllu haldlaus. Skylda stefnda, Reykjavíkurborgar, stóð til þess að rannsaka málið nægjanlega áður en ákvörðunin var tekin, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Þá bar stefnda, Reykjavíkurborg, sbr. 14. gr. stjórnarsýslulaga, að tilkynna stefnanda um þá kröfu sem komin var frá formanni húsfélagsins og gefa stefnanda kost á því að tjá sig um efni málsins áður en tekin var ákvörðun, þ.e. gefa átti stefnanda andmælarétt í samræmi við 13. gr. stjórnarsýslulaga. Með vísan til þessa telur dómurinn verulega annmarka hafa verið á málsmeðferð stefnda, Reykjavíkurborgar, þegar stjórnarsýsluákvörðunin var tekin hinn 6. júní 2017. Um verulega íþyngjandi ákvörðun var að ræða fyrir stefnanda og verður ekki hjá því komist að fella úr gildi ákvörðun þá sem tekin var 6. júní 2017, um að breyta skráningu á fasteign hennar að [...], fastanr. [...], landnr. [...], merkt [...], í vinnustofu. Af þessu leiðir, þar sem stefndi, Þjóðskrá, er einungis skráningaraðili, að einnig ber að fella úr gildi skráningu frá 11. júlí 2017 um að breyta skráningu í fasteignaskrá á fasteigninni að [...], fastanr. [...], landnr. [...], merkt [...], í vinnustofu.

Þegar af þeirri ástæðu að komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að stefndi, Reykjavíkurborg, hafi ekki gætt að ákvæðum stjórnarsýslulaga, sem varða ógildingu ákvarðana þeirra sem teknar hafa verið, hefur ekki þýðingu að fjalla um aðrar málsástæður er stefnandi byggir á.

5

Með vísan til þess sem að framan greinir er niðurstaða málsins sú að kröfur stefnanda eru teknar til greina. Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður milli stefnanda og stefnda, Þjóðskrár Íslands, falli niður. Rétt þykir að stefndi, Reykjavíkurborg, greiði 1.649.760 kr. í málskostnað, sem renni í ríkissjóð.

Stefnandi hefur gjafsóknarleyfi frá 14. nóvember 2018. Allar kostnaður greiðist því úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmanns stefnanda, 1.649.510 kr.

Sigrún Guðmundsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Felld er úr gildi ákvörðun stefnda, Reykjavíkurborgar, dags. 6.6.2017, um að breyta skráningu á fasteign stefnanda að [...], fastanr. [...], landnr. [...], merkt [...], í vinnustofu.

Felld verði úr gildi ákvörðun stefnda, Þjóðskrár Íslands, dags. 11.7.2017, um að breyta skráningu í fasteignaskrá á fasteigninni að [...], fastanr. [...], landnr. [...], merkt [...], í vinnustofu.

Málkostnaður milli stefnanda og stefnda, Þjóðskrár Íslands, fellur niður.

Stefndi, Reykjavíkurborg, greiði 1.649.760 krónur í málskostnað, sem renni í ríkissjóð.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns hennar, Þórðar Más Jónssonar, 1.649.510 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Sigrún Guðmundsdóttir