

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 3. apríl 2025

Mál nr. E-2283/2024:

Hreyfill svf.

(Jón Örn Arnason lögmaður)

gegn

Reykjavíkurborg

(Pórður Guðmundsson lögmaður)

Dómur

Mál þetta, sem dómtekið var 11. mars 2025, var höfðað 5. apríl 2024 af hálfu Hreyfils svf., Fellsmúla 26, Reykjavík, á hendur Reykjavíkurborg, Ráðhúsinu, Reykjavík, aðallega til viðurkenningar á réttindum og til ógildingar á stjórnvaldsákvörðunum, en til vara til viðurkenningar á bótaskyldu.

Stefnandi krefst þess *aðallega*:

- Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Laugaveg við Hlemm, og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti A1 (x-hnit 358220,988, y-hnit 407735,004) að punkti A2 (x-hnit 358227,318, y-hnit 407740,083), frá þeim punkti að punkti A3 (x-hnit 358251,661, y-hnit 407740,320) og frá þeim punkti að punkti A4 (x-hnit 358261,527, y-hnit 407735,525).
- Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Aðalstræti við Ingólfstorg, og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti B1 (x-hnit 356871,458, y-hnit 408362,888) að punkti B2 (x-hnit 356874,366, y-hnit 408363,748), frá þeim punkti að punkti B3 (x-hnit 356881,793, y-hnit 408380,622) og frá þeim punkti að punkti B4 (x-hnit 356880,544, y-hnit 408383,436).
- Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Lönguhlíð, og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti C1 (x-hnit 358269,919, y-hnit 406715,279) að punkti C2 (x-hnit 358278,933, y-hnit 406737,968), frá þeim punkti að punkti C3 (x-hnit 358280,322, y-hnit 406734,846) og frá þeim punkti að punkti C4 (x-hnit 358273,089, y-hnit 406716,667).

d) Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Sundlaugaveg við Hrístateig, og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti D1 (x-hnit 359528,452, y-hnit 408078,305) að punkti D2 (x-hnit 359518,614, y-hnit 408080,109), frá þeim punkti að punkti D3 (x-hnit 359521,559, y-hnit 408090,481) og frá þeim punkti að punkti D4 (x-hnit 359528,134, y-hnit 408084,218).

e) Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Sogaveg, og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti E1 (x-hnit 360509,545, y-hnit 405771,942) að punkti E2 (x-hnit 360516,211, y-hnit 405771,888), frá þeim punkti að punkti E3 (x-hnit 360532,657, y-hnit 405759,902) og frá þeim punkti að punkti E4 (x-hnit 360533,675, y-hnit 405754,379).

f) Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Rofabæ, og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti F1 (x-hnit 363610,904, y-hnit 404529,767) að punkti F2 (x-hnit 363618,101, y-hnit 404527,013), frá þeim punkti að punkti F3 (x-hnit 363616,293, y-hnit 404522,373) og frá þeim punkti að punkti F4 (x-hnit 363609,077, y-hnit 404525,109).

g) Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Vesturhóla, og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti G1 (x-hnit 362546,851, y-hnit 403727,877) að punkti G2 (x-hnit 362549,781, y-hnit 403696,912), frá þeim punkti að punkti G3 (x-hnit 362541,302, y-hnit 403701,976) og frá þeim punkti að punkti G4 (x-hnit 362540,101, y-hnit 403722,195).

h) Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Leirubakka, og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti H1 (x-hnit 361857,326, y-hnit 403260,433) að punkti H2 (x-hnit 361850,167, y-hnit 403279,042), frá þeim punkti að punkti H3 (x-hnit 361854,659, y-hnit 403286,354) og frá þeim punkti að punkti H4 (x-hnit 361864,298, y-hnit 403286,882) og frá þeim punkti að punkti H5 (x-hnit 361861,324, y-hnit 403263,134).

i) Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020

tóku til, og eru við Mjódd, og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti I1 (x-hnit 361429,428, y-hnit 403831,623) að punkti I2 (x-hnit 361461,082, y-hnit 403829,386), frá þeim punkti að punkti I3 (x-hnit 361455,879, y-hnit 403827,382) og frá þeim punkti að punkti I4 (x-hnit 361432,717, y-hnit 403828,744).

j) Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Hallgrímskirkju, og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti J1 (x-hnit 357560,114, y-hnit 407725,061) að punkti J2 (x-hnit 357583,261, y-hnit 407705,418), frá þeim punkti að punkti J3 (x-hnit 357589,272, y-hnit 407692,276) og frá þeim punkti að punkti J4 (x-hnit 357586,535, y-hnit 407692,179) og frá þeim punkti að punkti J5 (x-hnit 357581,449, y-hnit 407703,024) og frá þeim punkti að punkti J6 (x-hnit 357563,706, y-hnit 407718,346).

k) Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Brúnaveg (Sundlaugaveg) og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti K1 (x-hnit 360135,062, y-hnit 408061,605) að punkti K2 (x-hnit 360155,805, y-hnit 408060,890), frá þeim punkti að punkti K3 (x-hnit 360153,347, y-hnit 408059,368) og frá þeim punkti að punkti K4 (x-hnit 360137,819, y-hnit 408059,507).

l) Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðum í Reykjavík, sem ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 tóku til, og eru við Norðurfell og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti L1 (x-hnit 362339,127, y-hnit 402936,822) að punkti L2 (x-hnit 362368,202, y-hnit 402930,915), frá þeim punkti að punkti L3 (x-hnit 362367,933, y-hnit 402928,615) og frá þeim punkti að punkti L4 (x-hnit 362343,288, y-hnit 402930,673).

m) Að viðurkenndur verði með dómi afnota- og umráðaréttur stefnanda að bifreiðastæðunum fyrir leigubifreiðar við Arnarhól meðfram Hverfisgötu á gatnamótum hennar við Lækjargötu, Kalkofnsveg og Hafnarstræti og eru innan svæðis sem auðkennt er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti M1 (x-hnit 357199,953, y-hnit 408292,888) að punkti M2 (x-hnit 357201,947, y-hnit 408294,614), frá þeim punkti að punkti M3 (x-hnit 357234,302, y-hnit 408278,165) og frá þeim punkti að punkti M4 (x-hnit 357239,484, y-hnit 408271,024)

n) Að ógilt verði með dómi ákvörðun stefnda frá 16. janúar 2020 um að stefnanda bæri að fjarlægja merkingar sínar á tilgreindum bifreiðastæðum en að öðrum kosti gert að greiða kostnað vegna þess. Jafnframt er gerð krafa um að ógiltur verði úrskurður samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, dags. 25. nóvember 2020, en með honum

hafnaði ráðuneytið kröfu stefnanda um að framangreindur úrskurður stefnda yrði felldur úr gildi.

o) Að ógilt verði ákvörðun stefnda, dags. 1. desember 2020, um að stefnanda sé skylt að deila stæðum sem ákvörðunin frá 16. janúar 2020 tók til með öðrum starfandi leigubílstjórum í Reykjavík.

Til vara krefst stefnandi þess:

a) Að viðurkennt verði með dómi að stefndi beri bótaábyrgð á tjóni sem stefnandi verður fyrir vegna ákvarðana frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 með því að svipta stefnanda umráða- og afnotarétti yfir bifreiðastæðum.

b) Að viðurkennd verði með dómi bótaskylda stefnda á því að svipta stefnanda réttindum yfir stæðum fyrir leigubifreiðar við Arnarhól meðfram Hverfisgötu á gatnamótum hennar við Lækjargötu, Kalkofnsveg og Hafnarstræti sem auðkennd er á meðfylgjandi uppdrætti, þannig hnitmerkt: Frá punkti M1 (x-hnit 357199,953, y-hnit 408292,888) að punkti M2 (x-hnit 357201,947, y-hnit 408294,614), frá þeim punkti að punkti M3 (x-hnit 357234,302, y-hnit 408278,165) og frá þeim punkti að punkti M4 (x-hnit 357239,484, y-hnit 408271,024)

Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefnda í öllum tilvikum, í samræmi við tímaskýrslu lögmanns.

Stefndi gerir þá kröfu *aðallega* að öllum dómkröfum stefnanda á hendur sér verði vísað frá dómi. Stefndi gerir þá kröfu *til vara* að verða sýknaður af öllum dómkröfum stefnanda.

Í báðum tilvikum krefst stefndi málskostnaðar að mati dómsins úr hendi stefnanda.

Við meðferð málsins var, með vísan til síðari málsliðar 2. mgr. 100. gr. laga nr. 91/1991, vegna þess að þær ástæður sem aðalkrafa stefnda um frávísun byggist á varða einnig efni máls, ákveðið að málið yrði flutt um efni máls og um þá kröfu í einu lagi. Við þann málflutning krafðist stefnandi þess að aðalkröfu stefnda um frávísun stefnukrafna hans yrði hafnað að fullu eða að hluta.

Við aðalmeðferð málsins gengu dómari og lögmennt aðila ásamt fyrirvarsmanni stefnanda á vettvang bifreiðastæðanna við Aðalstræti, Arnarhól, Hlemm og Leirubakka.

Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna

Stefnandi rekur leigubifreiðastöð í Reykjavík og hefur rekið slíka starfsemi þar um áratugaskeið. Ágreiningur málsaðila snýst í meginatriðum um rétt stefnanda til 13 tilgreindra bifreiðastæða í borgarlandi stefnda, sem lýst er í stefnukröfum. Með leyfi umhverfis- og samgöngusviðs stefnda, útgefnu 24. júní 2008, með gildistíma til 24. júní 2020, var stefnanda heimilað að starfrækja biðstöðvar leigubifreiða á níu þessara stæða.

Þegar endurskoðun á leigubifreiðastæðum í borgarlandi hófst, í samræmi við markmið stefnda í aðalskipulagi Reykjavíkur 2010–2013 um vistvænni samgöngur, kveður stefndi ábendingar hafa borist frá leigubifreiðastöðvum sem ekki hafi haft afnot af bifreiðastæðum í borgarlandi. Kvartað hafi verið undan því að stefndi væri að útteila takmörkuðum gæðum til einstakra leigubifreiðastöðva, svo sem til stefnanda. Með bréfi stefnda til stefnanda, dags. 17. september 2018, hafi verið óskað eftir afritum af þeim samningum eða gögnum sem sýndu fram á rétt stefnanda til sérmerktra stæða eða heimildir hans til þess að hafa uppi auglýsingaskilti í borgarlandi. Í svarbréfi stefnanda, dags. 27. september 2018, kom fram að félagið hefði með leyfi stefnda haft biðstæði í borginni í marga áratugi og hefðu stæðin verið merkt frá upphafi. Þar kom jafnframt fram að stæði við Hlemm hefðu verið endurgjald stefnda fyrir fasteignir stefnanda árið 1969.

Tillaga samgöngustjóra stefnda um breytt fyrirkomulag leigubifreiðastæða var samþykkt á fundi skipulags- og samgönguráðs stefnda 25. september 2019. Í henni fólst að umhverfis- og skipulagssviði yrði falið að heimila öllum aðilum í leigubifreiðastæðum, sama hvort um væri að ræða einstaklinga eða leigubifreiðastöðvar, notkun á stæðunum að undangenginni skráningu. Starfsleyfi fyrir leigubifreiðastæðum í borgarlandi yrði þá gefið út til stefnda sjálfs, sem bæri ábyrgð á stæðunum, svo sem viðhaldi og hreinsun þeirra. Skráning leigubifreiða til notkunar á stæðunum myndi gilda á fyrirfram skilgreindu tímabili og fyrir notkun á öllum skilgreindum leigubifreiðastæðum innan borgarmarka. Tekið yrði gjald af skráningu til að mæta kostnaði við gerð og viðhald stæðanna og tæki slík gjaldskrá mið af skráðri losun gróðurhúsalofttegunda viðkomandi leigubifreiðar.

Stefnandi og bifreiðastöð BSR höfðu þá sérmerkt leigubifreiðastæði í borgarlandi til afnota og höfðu útgefin starfsleyfi fyrir tilteknum stæðum hvor um sig, auk leyfis til afnota af safnstæðum leigubifreiða í borgarlandi. Með bréfi stefnda 21. október 2019 var stefnanda tilkynnt um fyrrgreindar breytingar á fyrirkomulagi leigubifreiðastæða í Reykjavík og óskað var eftir því að stefnandi fjarlægði sérmerkingar sínar á biðstæðum fyrir 15. nóvember 2019. Stefnandi andmælti kröfu stefnda með bréfi lögmanns, dags. 14. nóvember 2019, og upplýsti að stefnandi myndi ekki fjarlægja merkingar við stæði sem honum hefðu verið veitt afnot af. Hann hefði öðlast afnotarétt af tilteknum leigubifreiðastæðum og þar væri um óbein eignarréttindi að ræða.

Með bréfi stefnda, dags. 16. janúar 2020, var rökstuðningi stefnanda og sjónarmiðum hans um óbeinan eignarrétt hafnað og var stefnanda gert að fjarlægja sérmerkingar sínar á stæðum í borgarlandinu fyrir 17. febrúar 2020. Tilgreind voru þau stæði sem stefnandi hafði starfsleyfi fyrir, þ.e. Aðalstræti við Ingólfstorg, Laugavegur við Hlemm, Langahlíð, Sundlaugavegur, Sogavegur, Rofabær, Vesturhólar, Leirubakki og Mjódd, auk merktra stæða án starfsleyfa við Hallgrímskirkju, Brúnaveg og Norðurfell. Bent var á að í samþykkt skipulags- og samgönguráðs fælust þær breytingar á fyrirkomulagi

leigubifreiðastæða í borgarlandi að öllum aðilum, en ekki bara stefnanda, yrði heimilt að nota stæðin. Stefnanda yrði áfram heimilt að leggja í þau stæði sem áður hefðu verið sérmerkt honum, auk þess sem honum yrði heimilt að leggja í önnur stæði sem áður hefðu verið sérmerkt öðrum aðilum í leigubifreiðaaakstri. Stefndi myndi framvegis bera ábyrgð á stæðunum, viðhaldi og hreinsun, og myndi merkja stæðin í samræmi við þágildandi reglugerð nr. 289/1995 um umferðarmerki og notkun þeirra, skilti D09.11 (biðstöð leigubifreiða).

Stefndi auglýsti tillögu að nýju deiliskipulagi fyrir Hlemm og nágrenni – umferðarskipulag og stækkun Hlemmtorgs á vef sínum á tímabilinu desember 2019 til janúar 2020 og gaf kost á athugasemdum. Í deiliskipulaginu sem þá var í gildi kom fram að austan gatnamóta Laugavegs og Rauðarárstígs væru stæði fyrir leigubifreiðar. Stefnandi mótmælti deiliskipulagsdrögum með bréfi, dags. 29. janúar 2020, og krafðist þess að í deiliskipulagi yrði tekið tillit til afnotaréttar stefnanda af 15 stæðum. Þá voru þar reifuð sjónarmið um að stefndi hefði ekki leitað heimildar til að taka afnotaréttindi stefnanda eignarnámi vegna fyrirhugaðra skipulagsbreytinga. Niðurstaða stefnda var að ekki væri tilefni til breytinga á uppdrætti eða greinargerð umræddrar tillögu vegna athugasemda stefnanda og ekki var fallist á að deiliskipulagstillagan væri ekki í samræmi við gildandi aðalskipulag.

Á fundi skipulags- og samgönguráðs stefnda 11. mars 2020 var tillaga að nýju deiliskipulagi fyrir reit 1.240.0. Hlemmur og nágrenni samþykkt og vísað til borgarráðs, sem samþykkti tillöguna á fundi sínum 19. mars 2020. Útskrift úr gerðarbók skipulags- og samgönguráðs var send lögmanni stefnanda með bréfi, dags. 26. mars 2020, og þar vakin athygli á því að ef einhver teldi rétti sínum hallað með samþykkt tillögunnar væri honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála innan mánaðar frá birtingu auglýsingar um hið samþykkt deiliskipulag fyrir Hlemm, en það var auglýst í B-deild Stjórnartíðinda 7. apríl 2020.

Stefnandi kærði 17. febrúar 2020 til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis þá ákvörðun stefnda frá 16. janúar 2020 að stefnandi skyldi fjarlægja sérmerkingar sem félagið hafði á tilgreindum stæðum eða öðrum stöðum í borgarlandi. Með úrskurði ráðuneytisins 25. nóvember 2020 var hafnað kröfu stefnanda um að ákvörðun stefnda yrði felld yrði úr gildi. Var það niðurstaða ráðuneytisins að meðferð málsins af hálfu stefnda hefði verið byggð á lögmætum grundvelli. Stefnda væri heimilt að gera breytingar á fyrirkomulagi bifreiðastæðanna, enda innan sjálfstjórnarhlutverks sveitarfélags hvernig það hagar notkun borgarlands í samræmi við aðal- og deiliskipulag. Þá var það mat ráðuneytisins að málefnalegar ástæður hefðu búið að baki ákvörðuninni og að ekki hefði verið gengið lengra en nauðsyn bæri til.

Með bréfi umhverfis- og skipulagssviðs stefnda, dags. 1. desember 2020, var ítrekuð krafa um að stefnandi fjarlægði sérmerkingar og að það skyldi gert fyrir 15.

janúar 2021. Að öðrum kosti yrðu þær fjarlægðar án frekari fyrirvara af hálfu stefnda á kostnað stefnanda. Jafnframt var tilkynnt um að frá og með 5. desember 2020 væri öðrum leigubifreiðastjórum í Reykjavík heimilt að leggja í umrædd stæði. Frétt um ákvörðun stefnda var birt á vef borgarinnar 4. desember 2020 og í fréttamiðlum.

Með bréfi, dags. 14. janúar 2021, krafðist stefnandi skaðabóta vegna ákvörðunar stefnda. Var því haldið fram að í ákvörðun stefnda frá 16. janúar 2020 og samþykkt á nýju deiliskipulagi fyrir Hlemm og nágrenni fælist eignaupptaka sem væri bótaskyld samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og eftir atvikum 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Var óskað eftir því að leitast yrði við að ná samningum við stefnanda áður en afnotaréttur hans af leigubifreiðastæðum yrði tekinn eignarnámi, sbr. 3. mgr. 50. gr. skipulagslaga. Jafnframt tilkynnti stefnandi að félagið myndi ekki fjarlægja merkingar sínar við stæðin fyrr en afstaða hefði verið tekin til bótakröfu félagsins. Erindið var sent til umsagnar umhverfis- og skipulagssviðs stefnda 27. janúar 2021.

Í kjölfarið boðaði stefndi til fjarfundar 1. mars 2021 og erindi stefnanda var svarað skriflega 11. mars 2021. Með bréfinu var bótakröfu stefnanda hafnað með vísan til þess að félagið hefði ekki sýnt fram á neitt eignarréttarlegt tilkall til umræddra bifreiðastæða. Stefnandi hefði þar af leiðandi ekki verið sviptur verðmætum sem gætu talist til eignar hans í skilningi laga. Þá hafnaði stefndi því að stefnandi hefði orðið fyrir tjóni, en forsenda þess að bótaskylda stofnist samkvæmt 1. mgr. 51. gr. skipulagslaga sé að skipulag eða breytingar á skipulagi hafi valdið tjóni.

Stefnandi rekur **forsögu** þess að hann eigi réttindi til umræddra stæða og skiptir henni í fjóra flokka, í fyrsta lagi leigubifreiðastæði við Arnarhól, í öðru lagi leigubifreiðastæði við Hlemm, í þriðja lagi svonefnd biðstæði í úthverfum Reykjavíkur og að lokum stæði sem Bæjarleiðir hafi átt þegar stefnandi hafi eignast það félag.

Að því er varðar fyrstu tvo þættina, *Leigubifreiðastæði við Arnarhól og Hlemm*, vísar stefnandi til þess að um það leyti sem stefnandi var stofnaður hafi félagið með afsali 18. nóvember 1943 keypt Bifreiðastöðina Geysi, hús, lóðaréttindi og öll mannvirki. Húsið hafi staðið á lóðarspildu við Kalkofnsveg í Reykjavík, sbr. lóðarleigusamning sem stefnandi hafi gengið inn í á árinu 1944, og hafi leigutíminn þá verið tímabundinn í fimm ár frá 12. júlí 1944. Höfuðstöðvar stefnanda hafi þá verið í húsnæðinu við Kalkofnsveg. Með auknum umsvifum óskaði stefnandi eftir því 30. október 1947 við stefnda og ríkið að lóðin yrði stækkuð og var leigusamningur um lóðina framlengdur 22. maí 1953. Þá hafði félagið fengið úthlutað lóð þar sem nú er Fellsmúli 26, en umsvif félagsins kveður stefnandi þó áfram hafa verið á Kalkofnsvegi og bifreiðastæðin hafa verið notuð. Stefnandi hafi því allt frá stofnun félagsins haft afnotarétt og yfirráð yfir bifreiðastæðum í nágrenni við Arnarhól í Reykjavík.

Stefnandi kveðst hafa tekið á leigu stöðvarhús Litlu-bílastöðvarinnar við Lauga-veg 107, ásamt tilheyrandi leigulóð, 28. febrúar 1950 og hafa síðan keypt Litlu-

bílastöðina 26. apríl 1952 og þar með stöðvarhúsið ásamt leigulóðarréttindum. Leyfi fyrir byggingu stöðvarhússins hafi upphaflega verið veitt 4. maí 1945, en hluti lóðarinnar hafi verið leigður til Olíuverslunar Íslands hf. og hafi skipulag lóðarinnar á Hlemmtorgi verið teiknað upp 1954. Með þessum kaupum stefnanda á Litlu-bílastöðinni kveðst hann hafa eignast lóðarréttindi við Hlemm.

Stefnandi seldi stefnda mannvirki félagsins að Hlemmi og við Kalkofnsveg með kaupsamningi, dags. 10. október 1969. Þar kemur fram að stefndi kaupi af stefnanda tvær fasteignir, annars vegar afgreiðsluhús að Hlemmi ásamt öðrum mannvirkjum á lóðinni og hins vegar afgreiðsluhús við Kalkofnsveg ásamt bifreiðastæðum á lóðinni. Með í kaupunum fylgdu þau lóðarréttindi sem stefnandi kynni að eiga samkvæmt samningi þar um við íslenska ríkið. Í 3. gr. kaupsamningsins var fjallað um afhendingu hinna seldu fasteigna og þar kom meðal annars fram að stefnanda væri heimilt tímabundið að hafa áfram síma- og talstöðvarþjónustu vegna bifreiða félagsmanna sinna í húsinu að Hlemmi fyrst um sinn samkvæmt nánara samkomulagi, þó þannig að þessi starfsemi yrði flutt burt eigi síðar en 1. september 1970. Skrifstofa stefnanda skyldi flytja úr húsinu fyrir 31. desember 1969 og húsið skyldi að öðru leyti rýma 20. október sama ár og sama dag skyldu allar bifreiðir félagsmanna vera á brott af lóðinni (Hlemmi). Stöðvarhúsið við Kalkofnsveg skyldi afhenda borgarsjóði til fullra umráða eigi síðar en 1. maí 1970.

Í sama ákvæði kaupsamningsins sagði svo:

Þar til lokið er skipulagi og staðsetningu bifreiðastæða í borginni fyrir leigu-bifreiðir til fólksflutninga, sem nú er unnið að í samræmi við samþykkt aðalskipulag fyrir Reykjavík, á félagið fyrst um sinn þess kost að fá bifreiðastæði fyrir félagsmenn sína og ennfremur húsnæðisastöðu á lóðinni nr. 2 við Rauðarárstíg (Þróttarlóðin). Ennfremur fær félagið til afnota um óákveðinn tíma allt að 12–15 bifreiðastæði, eftir nánari útvísun borgarverkfræðinga, á gamla Laugaveginum milli Þverholts og Rauðarárstígs. Annast borgarsjóður malbikun á svæði þessu og afmarkar það, en Hreyfill kostar uppsetningu á síma til afnota fyrir bifreiðastjóra og auðkennir stæðasvæðið. Fyrir afhendingu stöðvarhússins við Kalkofnsveg skal samið við félagið um tiltekin bifreiðastæði á Miðbæjarsvæðinu, hafi skipulagi og staðsetningu bifreiðastæða í borginni þá ekki verið lokið. Um þessi atriði skal gert sérstakt samkomulag við borgarráð að fenginni umsögn umferðarnefndar.

Fyrir liggur að slíkt sérstakt samkomulag var ekki gert. Stefnandi kveðst áfram hafa haft 12–15 bifreiðastæði við Hlemm og 6–7 stæði við Arnarhól í miðbæ Reykjavíkur og kveður þau bifreiðastæði hafa verið endurgjald til sín í kaupunum. Stefndi kveður hvergi koma fram að bifreiðastæðin sem vísað var til í 3. gr., þ.e. allt að 12–15 stæði, við gamla Laugavegin milli Þverholts og Rauðarárstígs, ættu að teljast hluti endurgjalds við kaupin. Um greiðslu kaupverðs fyrir fasteignirnar var fjallað í 4. gr. kaupsamningsins. Þar kemur fram að umsamið kaupverð miðaðist við brunabótamatsverð húsanna tveggja

og að það yrði greitt með peningum og skuldabréfi. Í deiliskipulagi fyrir Hlemm frá 12. nóvember 2004 var tekið fram að gert væri ráð fyrir aðstöðu fyrir leigubifreiðar með akstursaðkomu frá Laugavegi syðst á ákveðnu svæði innan skipulagsins.

Þriðji þáttur forsögu málsins varðar *Biðstæði í úthverfum Reykjavíkur*. Stefnandi kveður fyrstu biðstöð sína hafa verið í Kleppsholti árið 1945 þar sem nú séu höfuðstöðvar félagsins við Fellsmúla 26. Stefnandi hafi óskað eftir heimild frá stefnda til að setja upp bílasíma við biðstöðina 20. janúar 1948, og með bréfi til bæjarsímastjóra 7. janúar 1949, og fjallað hafi verið um framtakið í fjölmiðlum 14. janúar 1949. Þá hafi stefnandi óskað eftir því að setja upp sambærilegar biðstöðvar á fjórum öðrum stöðum í Reykjavík með bréfi 15. júní 1949 og fram komi í frétt Morgunblaðsins 17. júlí 1949 að bæjarráð Reykjavíkur hefði samþykkt að veita þau leyfi. Biðstöðvarnar hefðu verið eignfærðar í ársreikningum stefnanda a.m.k. frá 1952. Þeim hefði fjölgað og árið 1962 hafi bílasímar verið orðnir 10 talsins. Á nótum frá Bæjarsíma Reykjavíkur komi fram að bílasímar hafi verið við Sunnutorg, Sundlaugaveg, Hofsvallagötu, Lönguhlíð, Miklartorg, Kalkofnsveg, Hólmgarð, Digranesháls, Voga og Sogaveg v/Breiðagerði.

Stefndi kveður stefnanda hafa tekið fram í beiðni sinni um leyfi stefnda fyrir uppsetningu bílasíma á nánar tilgreindum stöðum í borgarlandi, dags. 15. júní 1949, að hann myndi sætta sig við það þótt hann fengi ekki þessa staði til frambúðar, ef stefndi myndi sjá fyrir öðrum stöðum þegar til slíkra breytinga kæmi. Af samskiptum aðila í tengslum við veitingu starfsleyfis fyrir rekstur biðstöðva megi sjá að tekið væri fram að stæðin væru ekki til notkunar til frambúðar og sett það skilyrði að mannvirki skyldu tekin burtu, stefndu að kostnaðarlausu, hvenær sem krafist yrði.

Stefnandi kveðst í áratugi hafa sótt um starfsleyfi til að starfrækja biðstöðvar og hafi haft slíkt leyfi þegar stefndi tók hina umdeildu ákvörðun 16. janúar 2020. Það hafi verið veitt 24. júní 2008 og gilt til 24. júní 2020 um Fellsmúla 24, Aðalstræti, Hlemm, Lönguhlíð, Sundlaugaveg, Sogaveg, Rofabæ, Vesturhóla, Leirubakka, Mjódd og Fjallkonuveg, auk þess að taka til *safnstæða fyrir allar stöðvar* við Umferðarmiðstöðina, Hótel Nordica, Kringlu, Hótel Sögu og Hótel Loftleiðir, en stefnandi hefði auk þess sótt um starfsleyfi fyrir Lækjargötu, á mótum Kalkofnsvegar og Hafnarstrætis.

Stefndi kveður samskipti aðila varðandi biðstæði í öðrum hverfum fyrst og fremst hafa lotið að uppsetningu bílasíma, viðhaldi og breytingum á staðsetningu þeirra vegna skipulagsbreytinga eða breytinga á leiðakerfi strætisvagna. Það að „bifreiðastöðvar“ við Kalkofnsveg og við Hlemm hafi verið færðar til eignar í rekstrar- og efnahagsreikningum stefnanda fyrir árin 1952 og 1962 breyti engu um þá staðreynd að bifreiðastæðin, þar sem stöðvarnar voru, hafi ávallt verið í eigu stefnda. Heimild til að starfrækja biðstöðvar leigubifreiða hafi verið háðar leyfi heilbrigðiseftirlits á grundvelli laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og þágildandi laga um hollustuhætti og

heilbrigðiseftirlit. Ráða megi af bréfi stefnanda til borgarráðs, dags. 17. febrúar 1981, að stefnandi hafi greitt aðstöðugjald vegna notkunar á bifreiðastæðum í eigu stefndu.

Fjórði þáttur forsögu málsins varðar *Bifreiðastæði Bæjarleiða*. Stefnandi kveðst hafa eignast leigubifreiðastöðina Bæjarleiðir við samruna á árinu 2001. Bæjarleiðir hafi átt leigubifreiðastæðin við Aðalstræti, Brúnaveg, Hallgrímskirkju og Norðurfell. Stefnandi kveðst ekki hafa gögn um forsögu þeirra en ljóst megi vera að Bæjarleiðir hafi fengið réttindum úthlutað frá stefnda. Stefndi kveður engin gögn staðfesta að stefndi hafi úthlutað slíkum réttindum til Bæjarleiða eða að stefnandi hafi öðlast beinan eða óbeinan eignarrétt Bæjarleiða að umræddum stæðum.

Stefnandi kveður vel staðsett stæði fyrir leigubifreiðar vera lykilþátt í rekstri leigubifreiðastöðvar og höfðar málið til þess að geta útilokað aðrar leigubifreiðastöðvar frá afnotum af biðstæðum sem hann telur sig eiga rétt til. Stefndi telur engan grundvöll vera fyrir hendi fyrir kröfum stefnanda, hvorki að formi til né efni.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi kveður ágreining aðila snúast um þá ákvörðun stefnda að svipta stefnanda bifreiðastæðum félagsins. Stefndi telji sér heimilt að svipta stefnanda umráðarétti yfir stæðunum og skylda félagið til að deila þeim með keppinautum án bóta. Umtalsverð verðmæti felist í bílastæðum miðsvæðis í Reykjavík. Um sé að ræða réttindi sem njóti verndar 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þau réttindi séu takmörkuð og óvíst hvort unnt sé að kaupa bílastæði í Reykjavík fyrir leigubifreiðar í stað þeirra sem ákvörðun stefnda taki til, verði hún látin standa óhögguð.

Stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn viðurkenningarkrafna, bæði aðal- og varakröfu, samkvæmt 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Ákvörðun stefnda feli í sér skerðingu á lögvörðum eignarrétti og valdi stefnanda tjóni. Aðalkrafa stefnanda um viðurkenningu á bílastæðaréttindum byggist á því hvernig stofnast hafi til afnota- og umráðaréttar stefnanda að stæðunum.

Varðandi eignarrétt stæða við *Hlemm og Arnarhól*, sem séu afmörkuð í a- og m-liðum aðalkröfu, byggir stefnandi á því að hann hafi fengið bílastæði félagsins við Hlemm á grundvelli einkaréttarlegs samkomulags við stefnda samkvæmt kaupsamningi frá 10. október 1969. Stefnandi hafi fengið til afnota um óákveðinn tíma allt að 12–15 bifreiðastæði við Hlemm. Jafnframt hefði stefnandi átt að fá stæði á *Miðbæjarsvæðinu* sem endurgjald fyrir eignir félagsins við Kalkofnsveg, sbr. 2. mgr. 3. gr. sama kaupsamnings. Stefndi hafi samið við stefnanda um heimild félagsins til ákveðinna afnota á landi stefnda og gera hafi átt sérstakt samkomulag um bifreiðastæðin sem stefnandi hefðu verið veitt vegna kaupanna, sbr. 2. mgr. 3. gr. kaupsamningsins. Samkomulagið virðist ekki hafa verið útfært nánar, en óumdeilanlega hafi stefnandi fengið stæði, bæði

við Hlemm og Arnarhól í Reykjavík, til afnota eins og um hafi verið samið, allt þar til stefndi hafi tekið hina umdeildu ákvörðun.

Efnisatriði samkomulags um stæði við Hlemm og Arnarhól séu eins og í grunnleigusamningi, en það sé samningur sem eigandi geri við leigutaka um heimild til ákveðinna afnota á landi eiganda. Með grunnleigusamningi stofnist afnotaréttur leigutaka sem feli í sér að honum séu heimil afnot landsins. Það sé óskráð meginregla um grunnleigusamninga að þeir séu óuppsegjanlegir, sé ekki sérstaklega kveðið á um heimild til uppsagnar. Uppsagnarheimild sé ekki á afnotarétti stefnanda.

Túlkun stefnda á því að afnot stefnanda af stæðum við Hlemm séu tímabundin sé harðlega mótmælt. Í kaupsamningi frá 1969 komi fram að afnotin væru veitt í óákveðinn tíma. Samningur sé ótímabundinn sé hann ekki bundinn ákveðnum tíma og felist það í skilgreiningu á orðinu ótímabundinn í orðabók. Afnot stefnanda af bifreiðastæðum við Hlemm og Arnarhól byggist því á ótímabundnum samningi og án uppsagnarheimildar. Til samanburðar sé orðalag í ótímabundnum leigusamningi vegna lóðarinnar við Kalkofnsveg frá 9. mars 1937. Í 1. mgr. 3. gr. samningsins komi fram að hann væri til *óákveðins tíma*, en í þeim samningi hafi verið uppsagnarheimild. Stefndi hafi gengið inn í réttindi stefnanda samkvæmt þeim leigusamningi við undirritun kaupsamningsins 1969. Því sé rétt að horfa til orðalags þess samnings við túlkun kaupsamningsins frá 1969.

Stefnandi hafi fengið afnotarétt af borgarlandi sem endurgjald í gagnkvæmum samningi. Afnotarétturinn sé óbeinn eignarréttur og njóti verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki sé fyrirhugað að breyta notkun á umræddum stæðum, heldur sé lagt til að öllum aðilum í leigubifreiðaaakstri verði heimiluð notkun á stæðunum. Með þessu hyggist stefndi svipta stefnanda lögvörðum eignarrétti og það án þess að gæta að lögformlegum leiðum við eignarnám.

Ákvörðun stefnda frá 16. janúar 2020 hafi ekki tekið til stæðisins við Arnarhól. Stefnandi geri því sérstaklega kröfu um að eignarréttur félagsins á stæðunum verði viðurkenndur. Höfuðstöðvar stefnanda hafi verið við Kalkofnsveg 1 hjá Arnarhóli þegar félagið var stofnað árið 1943 og hafi stæði við Arnarhól verið notuð af stefnanda allt frá stofnun félagsins. Staðsetning stæðanna við Arnarhól sé alþekkt og óumdeild. Staðsetning stæða stefnanda við Hlemm sé einnig þekkt og óumdeild og komi skýrlega fram í deiliskipulagi fyrir Hlemm frá 12. nóvember 2004. Stefnandi hafi fengið útgefin starfsleyfi til að starfrækja biðstöðvar við Arnarhól og Hlemm.

Varðandi eignarrétt á bifreiðastæðum við *Aðalstræti, Brúnaveg, Hallgrímskirkju og Norðurfell*, afmörkuð í b-, j-, k- og l-liðum aðalkröfu, hafi stefnandi eignast þau stæði sem tilheyrta hafi Bæjarleiðum með kaupum á félaginu. Kaupverðið hafi tekið mið af þeim réttindum sem Bæjarleiðir hafi átt og því felist í því eignaskerðing verði þau réttindi tekin bótalaust. Staðsetning stæðanna við *Aðalstræti* sé þekkt og óumdeild og stefnandi hafi fengið útgefið starfsleyfi til að starfrækja þar biðstöð.

Auk stæða við Hlemm og þeirra stæða sem Bæjarleiðir hafi áður átt hafi stefnanda með ákvörðun stefnda frá 16. janúar 2020 verið gert að fjarlægja sérmerkingar sínar á stæðum við *Lönguhlíð, Sundlaugaveg, Sogaveg, Rofabæ, Vesturhóla, Leirubakka og Mjódd*. Staðsetning stæðanna sé afmörkuð í c- til i-liðum aðalkröfu.

Stefnandi hafi fengið biðstæðin til afnota með leyfi stefnda, hafi sérmerkt stæðin og hafi getað bannað öðrum notkun þeirra. Stefnandi hafi haft stæðin sem ákvörðunin taki til í meira en 20 ár og sum þeirra allt frá árinu 1949, t.d. stæðin við Lönguhlíð og Sundlaugaveg við Hrístateig. Stæðið við Sogaveg hafi verið komið til árið 1962.

Stefnandi hafi ávallt verið í góðri trú um að afnot félagsins af stæðunum væru með samþykki stefnda. Stefnandi hafi fengið útgefin starfsleyfi til að starfrækja biðstöðvar við Lönguhlíð, Sundlaugaveg, Sogaveg, Rofabæ, Vesturhóla, Leirubakka og Mjódd. Sérstaklega sé gerður greinarmunur á stæðum stefnanda og safnstæðum fyrir allar leigubifreiðastöðvar í starfsleyfi frá 24. júní 2008. Starfsleyfi frá 1991 taki til umræddra stæða og stefnandi hafi því haft sérmerkingar sínar í meira en 29 ár. Stefnandi hafi haft réttmætar væntingar til þess að félagið hefði afnotarétt af stæðunum.

Með vísan til þess að um sé að ræða yfir 20 ára óslitið eignarhald stefnanda beri að fallast á að félagið hafi fyrir hefð áunnið sér rétt til afnota af framangreindum biðstæðum á grundvelli 7. gr., sbr. 1. mgr. 2. gr., sbr. 3. gr., laga nr. 46/1905 um hefð, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 5. febrúar 2015 í máli nr. 76/2015.

Varðandi rétt stefnanda til afnota af bifreiðastæðum við Hlemm og við Arnarhól sé byggt á því til vara að stefnandi hafi með hefð áunnið sér réttindi yfir þeim, verði ekki fallist á að félagið hafi fengið þau sem endurgjald í viðskiptum málsaðila. Eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar sé reist á réttaröryggissjónarmiðum og miði að því að tryggja mönnum vernd gegn því að verða sviptir á gerræðisfullan hátt verðmætum sem þeir hafi öðlast með þeim hætti að vakið hafi hjá þeim réttmætt traust til þess að þeir fengju að hafa umráð og not þeirra framvegis.

Í umsögn stefnda um stjórnslukæru stefnanda til ráðuneytis hafi komið fram að ákvörðun stefnda frá 16. janúar 2020 hefði byggst á samkeppnissjónarmiðum og hafi stefndi talið að einkaréttur stefnanda til stæða gæti verið samkeppnishamlandi. Stefndi hafi áður veifað því að notkun stefnanda í borgarlandi, í formi sérmerktra stæða, kynni að fela í sér samkeppnisforskot stefnanda umfram önnur og það skapaði aðstöðumun. Í þessu felist yfirlýsing stefnda um að réttindi stefnanda hafi verið tekin af félaginu gagnert til að rétta hlut annarra á kostnað stefnanda. Þau sjónarmið gangi þvert gegn sjónarmiðum að baki ákvæðum stjórnarskrár um vernd eignar- og atvinnuréttar. Hefði stefndi viljað rétta hlut annarra ætti það ekki að gerast á kostnað stefnanda. Ekki sé unnt að réttlæta það að stefnandi sé sviptur lögvörðum eignarrétti, sem félagið hafi eignast á löngum tíma, og það sé ekki rétt að stefnandi hafi fengið þessi stæði endurgjaldslaust, heldur hafi stefnandi keypt réttindi og kostað uppbyggingu stæða. Það sé ekki verkefni

sveitarstjórna að gæta að samkeppnissjónarmiðum með því að svipta einn réttindum sínum og úthluta til annarra. Því sé ekki um að ræða málefnalegt sjónarmið sem unnt sé að leggja til grundvallar ákvörðun um skerðingu eignarréttinda stefnanda. Þá hafi ekki verið gætt að meðalhófi, sbr. 12. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Afnotaréttur stefnanda af leigubifreiðastæðum sé beintengdur atvinnuréttindum og hafi áhrif á getu félagsins til að afla tekna. Menn byggi fjárhagslega afkomu sína á margvíslegum atvinnuréttindum og hafi þau því verið talin falla undir hugtakið eign eins og önnur fjárhagsleg réttindi. Sá sem byggi afkomu sína á atvinnustarfsemi samkvæmt opinberu leyfi geti haft lögmætar væntingar til þess að hann haldi leyfinu meðan hann uppfylli þau skilyrði sem félaginu séu sett. Fjárhagslegir hagsmunir tengdir rekstri stefnanda séu eign í skilningi eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár, sbr. 1. gr. sammingsviðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu og dóm Mannréttindadómstóls Evrópu frá 7. júlí 1989. Verði ákvörðun stefnda frá 16. janúar 2020 látin standa verði stefnandi sviptur möguleika á því að halda rekstri biðstöðvanna áfram í eigin nafni og honum gert að deila stæðunum með öðrum. Með því yrði lögvarinn atvinnu- og eignaréttur stefnanda skertur með ólögmætum hætti, sbr. 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Sá afnotaréttur sem stefnandi eigi að tilteknum bílastæðum sé stjórnarskrárvarinn eignaréttur og hann feli í sér afnotaumráð stæðanna. Stefnandi verði ekki sviptur þeim afnota- og umráðarétti, nema almenningsþörf krefjist þess, til þess sé fullnægjandi lagaheimild og fullar bætur komi fyrir. Engin lögformleg ákvörðun liggi fyrir um eignarnám og engin afstaða hafi verið tekin til eignarréttinda stefnanda í kærumsmeðferð á stjórnssýslustigi.

Krafa um ógildingu stjórnvaldsákvæðana stefnda í n- og o-lið aðalkröfu byggist á því að á grundvelli eignarréttar stefnanda til þeirra bifreiðastæða sem ákvörðun stefnda frá 16. janúar 2020 hafi tekið til sé stefnanda heimilt að sérmerkja stæði félagsins. Afnotaréttur stefnanda feli jafnframt í sér að félagið eigi að ráða notkun stæðanna og ætti að geta meinað öðrum notkun þeirra. Með ákvörðun stefnda frá 1. desember 2020 hafi leigubifreiðum frá öðrum leigubifreiðastöðvum verið heimilað að nota bifreiðastæði stefnanda. Stæðin séu enn til og félagið hafi því sérstaka hagsmuni af því að ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 verði felldar úr gildi og hafi enn hagsmuni af því að setja upp merkingar sínar og ráða notkun þeirra. Enn standi voldugir staurar við Vesturhóla, Leirubakka og Rofabæ. Þeir staurar hafi staðið í áratugi og stefnandi hafi hagsmuni af því að setja merki sín á þá staura aftur. Stefndi hafi byggt ákvarðanir sínar á því að stefnandi ætti ekki eignarréttarvarinn afnotarétt. Óhjákvæmilegt sé því annað en að ógilda ákvarðanirnar.

Málsmeðferð stefnda hafi verið verulega áfátt. Stefndi hafi í samskiptum sínum lagt alla rannsóknarskyldu á stefnanda. Stefnandi hafi vísað til þess í upphafi að stæði félagsins hefðu verið endurgjald í gagnkvæmum samningum árið 1969. Bent hafi verið

á að að merkingar hefðu varla verið settar upp án leyfis og stefndi ætti að eiga gögn í sinni vörslu. Umfjöllun um gögn málsins sé mjög takmörkuð, þrátt fyrir að ljóst væri að stefndi hefði veitt afnotaréttindi í gagnkvæmum samningi og ítrekað gefið út starfsleyfi.

Rannsóknarskylda hvíli á stefnda. Í því felist að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því samkvæmt rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Grundvöllur ákvörðunar stefnda byggist á tillögu samgöngustjóra Reykjavíkurborgar, dags. 18. september 2019. Þar sé eingöngu vísað til gagna sem leigubifreiðastöðvar hafi lagt fram. Engin sjálfstæð athugun virðist hafa farið fram á gögnum í vörslu stefnda. Finni stefndi gögn í sinni vörslu og leggi þau fyrst fram við málsmeðferð fyrir dómi sé ljóst að borgin hafi ekki sinnt skyldu til að upplýsa málið á stjórnarsýslustigi. Stefndi hafi ekki fjallað um afnotaréttindi stefnanda af umræddum stæðum. Skorti þannig alveg að í ákvörðuninni hafi verið tekið á grundvallaratriði við afgreiðslu málsins, sem snúið hafi að eignarrétti stefnanda. Hin umdeilda ákvörðun sé ekki rökstudd á fullnægjandi hátt, sbr. 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Telja verði að um verulegan annmarka á rökstuðningnum hafi verið að ræða.

Í úrskurði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis vegna kæru stefnanda hafi fyrst og fremst verið fjallað um hvort í ákvörðun stefnda væri stefnt að málefnalegum markmiðum. Ekki hafi verið horft til þess hvernig ákvörðun stefnda bryti á réttindum stefnanda. Í úrskurðinum hafi verið látið sitja við það að það væri dómstóla að skera úr um slíkt. Ekki hafi verið fjallað rannsóknarskyldu stefnda eða rökstuðning ákvörðunar, þ.e. hvort stefndi hefði leitast við að kanna eignarrétt stefnanda við málsmeðferðina og þá rökstyðja ákvörðun sína um að félaginu væri skylt að fjarlægja merkingar.

Málið hafi ekki verið sett í réttan farveg í ljósi eignarréttar félagsins. Stefndi hefði þurft að taka ákvörðun um eignarnám til að ná þeim markmiðum sem borgin stefndi að í stað þess að tilkynna stefnanda að fjarlægja merkingar sínar. Stefndi hafi með því svipt stefnanda mikilvægum réttindum með einu pennastriki. Annmarkar á málsmeðferð stefnda leiði til þess að ógilda verði stjórnvaldsákvarðanir frá 16. janúar 2020, sbr. úrskurð samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis frá 25. nóvember 2020, auk ákvörðunar stefnda frá 1. desember 2020.

Verði ekki talið unnt að fallast á aðalkröfu stefnanda að hluta eða að öllu leyti sé til vara gerð krafa um að viðurkennd verði með dómi bótaskylda stefnda vegna ákvörðunar frá 16. janúar 2020, sbr. ákvörðun frá 1. desember 2020, að því marki sem hún leiðir til skerðinga á þeim réttindum stefnanda sem komi fram í aðalkröfu. Þá sé þess einnig krafist að viðurkennd verði bótaskylda stefnda, verði talið að stefnandi hafi verið sviptur rétti yfir stæðum við Arnarhól. Leigubifreiðastæði við Arnarhól hafi verið endurgjald í viðskiptum málsaðila árið 1969 (stæðum á *Miðbæjarsvæðinu*).

Stofnun afnotaréttar stefnanda hafi hér verið rakin og að hann njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. atvinnufrelsisákvæði í 75. gr. Stefndi geti ekki sætt sig við

að félagið sé svipt afnota- og umráðarétti sínum og réttindin séu afhent öðrum án bóta. Engin ákvörðun hafi verið tekin um eignarnám, en stefnandi hafi hagsmuni af því að bótaskylda stefnda verði viðurkennd verði talið að félagið hafi verið svipt afnotarétti sínum, þar sem stefndi telji að ekki beri að bæta stefnanda eignaskerðinguna vegna þess að hann hafi ekki sýnt fram á neitt eignarréttarlegt tilkall til bifreiðastæðanna.

Nýtt deiliskipulag fyrir Hlemm hafi tekið gildi 7. apríl 2020. Í deiliskipulaginu sé ekki gert ráð fyrir leigubifreiðastæðum stefnanda. Hætt sé við því að stefnandi muni tapa þeim stæðum, jafnvel þó að eignarréttur stefnanda verði viðurkenndur með dómi. Engin ákvörðun hafi þó verið tekin um eignarnám á grundvelli skipulagslaga, enda viðurkenni stefndi ekki eignarréttindi stefnanda.

Eignaupptakan sem felist í ákvörðun stefnda sé bótaskyld samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár og eftir atvikum 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Áður en réttur stefnanda til umræddra leigubifreiðastæða verði tekinn eignarnámi beri að leitast við að ná samningum við stefnanda, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 1998, bls. 985, og eftir atvikum 3. mgr. 50. gr. skipulagslaga. Ekki liggi þó fyrir á hvaða lagagrundvelli eignarnámið færi fram og þá hver væri bær til að taka ákvörðun um eignarnám.

Verði ákvörðun stefnda látin standa beri, vegna eignarréttar stefnanda á umræddum bifreiðastæðum, stefnda að bæta tjónið. Tjón stefnanda nemi verðmæti bifreiðastæðanna og hagsmunir hans af dómi um skaðabótaskyldu séu ljósir.

Krafa stefnanda, um að aðalkröfu stefnda um frávísun dómkrafna stefnanda verði hafnað, byggist á því að stefnukröfurnar séu, með vísun til framangreinds og ítarlegra gagna, nægilega reifaðar og að nægilega sé gerð grein fyrir ætluðu tjóni af ákvörðun stefnda til þess að lagður verði efnisdómur á dómkröfurnar.

Krafa um málskostnað byggist á XXI. kafla laga nr. 91/1991, einkum 1. mgr. 130. gr. Um varnarþing vísist til 33. gr. sömu laga. Skilyrði 27. gr. sömu laga séu uppfyllt til að hafa fleiri kröfur uppi í sama máli, enda séu þær allar samrættar.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi hafnar öllum kröfum og málsástæðum stefnanda. Stefndi krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá dómi en til vara er krafist sýknu af öllum dómkröfum stefnanda.

Í bréfum stefnda til stefnanda, dags. 16. janúar 2020 og 1. desember 2020, hafi verið settar fram kröfur um að sérmerkingar stefnanda á nánar tilgreindum biðstöðvum yrðu fjarlægðar að gefnum ákveðnum tímafresti, allt í samræmi við ákvörðun skipulags- og samgönguráðs frá 25. september 2019 um að heimila öllum leigubifreiðstöðvum að leggja leigubifreiðum á þeirra vegum í viðkomandi stæði.

Um *kröfu um frávísun viðurkenningarkrafna* í a- til m-lið í aðalkröfu vísi stefndi til þess að samkvæmt d-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verði málsókn um viðurkenningu á tilteknum réttindum að fela í sér að dómsniðurstaðan um

hana feli í sér að með henni verði ráðið til lykta ágreiningi um réttindin. Þótt kröfur stefnanda í aðalkröfu að því er varðar viðurkenningu á tilteknum réttindum yrðu teknar til greina fæli sú niðurstaða ekki í sér að ráðið yrði til lykta ágreiningi um þau réttindi sem hann teldi sig njóta, þar sem ákvörðun stefnda frá 25. september 2019 um breytt fyrirkomulag leigubifreiðastöðva, og þar með afnotarétt annarra leigubifreiðastöðva, stæði óhöggðu. Úrskurður samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins frá 25. nóvember 2020 hafi eingöngu tekið til bréfs stefnda, dags. 16. janúar 2020, um að stefnandi fjarlægði sérmerkingar sem hann hafði haft á tilgreindum stæðum eða öðrum stöðum í borgarlandi fyrir nánar tiltekinn tíma. Stefnandi hafi í stjórnslukæru sinni staðfest að grundvöllur að því bréfi hafi einmitt verið tillaga samgöngustjóra sem skipulags- og samgönguráð samþykkti þann 25. september 2019. Máltilbúnaður stefnanda fullnægi því ekki áskilnaði d-liðar 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991 um ákveðna kröfugerð og því beri að vísa kröfum í a- til m-lið í aðalkröfu stefnanda í stefnu frá dómi.

Ef fallist yrði á kröfur stefnanda í a- til m-lið í aðalkröfu yrði með slíkri niðurstöðu stofnað til og skráð óbein eignarréttindi yfir fasteignum í eigu stefnda, sem háð séu lögbundnum skilyrðum og samþykki hans, sbr. meðal annars 48. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Stefnandi sé þannig í raun að krefjast þess að dómur taki ákvörðun um atriði sem honum sé óheimilt að kveða á um í dómsorði án þess að fyrir liggi að uppfyllt séu skilyrði skipulagslaga. Stefnandi geti ekki undir þessum kringumstæðum krafist fyrirvaralausrar viðurkenningar á stofnun takmarkaðra eignarréttinda. Standi 2. gr. stjórnarskrárinnar því í vegi að unnt sé að óbreyttu að fella efnisdóm á kröfurnar í slíku horfi, sbr. einnig 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991.

Máltilbúnaður stefnanda hverfist í kringum það að með tilteknum ákvörðunum stefnda hafi stefnandi verið sviptur afnota- og umráðarétti og bílastæðaréttindum og sé nú skyldugur til þess að deila þeim réttindum með keppinautum sínum. Óljóst sé hvort í kröfugerð stefnanda felist krafa um sérafnotarétt eða sjálfstæðan rétt umfram aðra. Þá felist í kröfugerð stefnanda engar takmarkanir á þeim rétti sem krafist sé viðurkenningar á, t.d. að hann verði afmarkaður í tíma eða háður frekari takmörkunum, svo sem vegna breytinga á skipulagi fyrir þau svæði þar sem stæðin séu.

Almennt sé gerður greinarmunur á því hvað felist í afnotarétti annars vegar og umráðarétti hins vegar, en ekki sé í stefnu útskýrt hvað felist í viðurkenningarkröfum stefnanda um þetta atriði. Óbein eignarréttindi á borð við afnotaréttindi veiti rétthafanum takmarkaðar heimildir yfir eign, en handhafi hins beina eignarréttar njóti allra þeirra heimilda sem í eignarrétti felist og eigninni fylgi. Þó krefjast stefnandi viðurkenningar á ótakmörkuðum rétti hans til að hagnýta og ráða yfir bifreiðastæðunum og segi í stefnu að „félagið [eigi] að ráða jafnframt notkun stæðanna og ætti að geta meinað öðrum notkun þeirra“. Slíks afnotaréttar hafi stefnandi aldrei notið enda sé notkun stæðanna háð starfsleyfi og því að starfsemin falli undir gildandi skipulag hverju sinni.

Kröfugerð stefnanda byggist á einhliða öfluðum hnitsetningum og mælingum sem geti aldrei talist lögfyll sönnun fyrir stærð og legu þess svæðis sem stefnandi krefjist að viðurkennt verði að hann njóti ótímabundins afnota- og umráðaréttar yfir. Kröfur stefnanda séu að þessu leyti ekki dómtækar. Málaltilbúnaður stefnanda sé vanreifaður hvað þessi atriði snerti, sem varði frávísun. Kröfur í d- til e-lið í 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991 séu ekki uppfylltar af hálfu stefnanda, en þessar lagareglur eigi að tryggja það að stefnda sé fært að taka efnislega afstöðu til krafna stefnanda og að dómari geti lagt dóm á sakarefni málsins.

Í *ógildingarkröfum* í n- og o-lið í aðalkröfu í stefnu vísi stefnandi til ákvarðana stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 og úrskurðar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins frá 25. nóvember 2020. Í þeim hafi verið settar fram kröfur um að sérmerkingar stefnanda á nánar tilgreindum biðstöðvum yrðu fjarlægðar innan ákveðins tímafrests, allt í samræmi við ákvörðun skipulags- og samgönguráðs frá 25. september 2019. Verði fallist á ógildingarkröfur stefnanda muni ákvörðun stefnda frá 25. september 2019, um breytt fyrirkomulag leigubifreiðastöðva, eftir sem áður standa óhögguð, en ekki sé krafist ógildingar á þeirri ákvörðun stefnda. Ekki verði því séð að stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um ógildingarkröfur sínar. Það sé megin skilyrði þess að dómstólar leysi úr sakarefni að það skipti máli fyrir stöðu aðila að lögum að fá dóm um það. Ekki verði séð að dómur um ógildingu að kröfu stefnanda hafi raunhæft gildi fyrir réttarstöðu hans, þar sem honum muni samt sem áður verða skylt að deila afnotum af biðstöðvunum með öðrum leigubifreiðastöðvum í samræmi við ákvörðun stefnda frá 25. september 2019.

Varðandi *varakröfur* stefnanda um viðurkenningu á bótaskyldu stefnda sé á því byggt að kröfurnar séu vanreifaðar og málaltilbúnaður stefnanda sé svo óljós að vísa beri þeim frá dómi. Ljóst sé að afnotaréttur stefnanda af umræddum stæðum hafi ekki verið afnuminn heldur muni hann áfram hafa aðgang að þeim, þótt hann hafi ekki sérafnotarétt og stæðin verði án sérmerkinga. Verði ekki fallist á aðalkröfu um viðurkenningu á óskilgreindum afnota- og umráðarétti stefnanda geti varakrafa hans um viðurkenningu á bótaskyldu þegar af þeirri ástæðu ekki komið til efnislegrar skoðunar. Framsetning og málaltilbúnaður stefnanda og óljósar dómkröfur, auk þess sem málsástæður stefnanda séu vanreifaðar í stefnu og í innbyrðis ósamræmi við dómkröfur hans, geri það mjög örðugt fyrir stefnda að taka til varna í málinu.

Í dómaframkvæmd Hæstaréttar hafi verið lagt til grundvallar að beiting heimildar til að krefjast viðurkenningar á bótaskyldu sé háð því skilyrði að sá sem höfðar mál leiði nægar líkur að því að hann hafi orðið fyrir tjóni, geri grein fyrir í hverju það hafi falist og hver tengsl þess séu við þau atvik sem bótaábyrgð er reist á. Í stefnu sé ekki gerð grein fyrir því á hvaða bótagrundvelli krafan sé gerð eða þar nánar lýst í hverju tjónið felist, en gera þurfi grein fyrir þessum þáttum í lýsingu á málsástæðum sem krafan byggist á.

Þar sem stefnandi muni áfram hafa afnotarétt af stæðunum eins og áður, þó ekki sérafnotarétt, geti meint tjón hans ekki numið verðmæti bifreiðastæðanna, enda ekki um það að ræða að þau hafi gengið kaupum og sölum. Stefnandi byggir ekki á því að um bein eignarréttindi sé að ræða heldur óbein eignarréttindi í formi afnotaréttar, en til þess að meta verðmæti þeirra þurfi að meta inntakið, svo sem það hvernig afnot séu heimiluð. Það hafi stefnandi ekki gert og hann hafi ekki leitt að því líkur að hann hafi orðið fyrir tjóni. Í því sambandi hljóti að þurfa að gera þá kröfu að stefnandi leggi fram gögn því til stuðnings við þingfestingu málsins, sbr. 1. mgr. 95. gr. laga nr. 91/1991. Engin gögn hafi verið lögð fram við þingfestingu sem varpað gætu ljósi á þessa kröfu stefnanda og enginn áskilnaður gerður um dómkvaðningu matsmanns og öflun matsgerðar til sönnunar á tjóni. Varakrafa um viðurkenningu á bótaskyldu stefnda sé því vanreifuð og stefnda í raun gert ómögulegt að verjast henni. Krafa sé í andstöðu við 2. mgr. 25. gr. og d- til g-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991 og því beri að vísa henni frá dómi.

Til vara krefst stefndi *sýknu* af öllum kröfum stefnanda. Varðandi ætlaðan eignarrétt stefnanda á bifreiðastæðum við *Hlemm og Arnarhól* hafni stefndi því að stefnandi hafi á grundvelli kaupsamnings aðila frá 10. október 1969 öðlast óbein eignarréttindi í formi ótímabundins afnotaréttar af bifreiðastæðum við Hlemm og Arnarhól. Ljóst sé af efni kaupsamningsins að samið hafi verið um tímabundin afnot af umræddum stæðum. Ekkert sérstakt samkomulag hafi verið gert eins og boðað hafi verið í samningnum að gert yrði. Stæðin séu óumdeilt staðsett í borgarlandi og stefnandi hafi ekki sýnt fram á að hann eigi formlegt eignarréttarlegt tilkall til þeirra, hvorki á grundvelli samnings né hefðar. Aldrei hafi staðið til að veita stefnanda slík réttindi og það hafi ekki verið gert. Stefnanda hafi alla tíð verið ljóst eða mátt vera ljóst að afnot af stæðunum væru án nokkurra eignarréttinda. Stefnandi hafi ekki haldið öðru fram fyrr en með bréfi lögmanns stefnanda, dags. 14. nóvember 2019.

Hvergi í kaupsamningi aðila sé kveðið á um að eignarhald á stæðum við Hlemm og Arnarhól ætti að skipta um hendur. Ákvæði 3. gr. kaupsamningsins, sem stefnandi vísi einkum til í sínum málartilbúnaði, taki til afhendingar hins selda, en ekkert sé fjallað um yfirfærslu eignarréttinda eða ótímabundinn afnotarétt af stæðum. Stefnandi beri sönnunarbyrði fyrir því að samningur þess efnis hafi komist á milli aðila og hvert sé inntak þess samnings. Hann hafi ekki axlað þá sönnunarbyrði enda sé engum gögnum til að dreifa sem renni stoðum undir fullyrðingar hans.

Því sé hafnað að þeim atriðum kaupsamningsins sem stefnandi vísi til megi jafna til þess að aðilar hafi gert með sér ótímabundinn grunnleigusamning. Kaupsamningur aðila frá 10. október 1969 hafi samkvæmt efni sínu eingöngu tekið til kaupa og sölu á nánar tilgreindum fasteignum, þar með töldu bifreiðastæði. Grunnleigusamningar séu samningar sem landeigandi geri við leigutaka um heimild hans til að reisa mannvirki eða aðrar byggingar á leigðu landi, sem óumdeilt sé ekki tilfellið hér, enda hafi hvorki í

kaupsamningnum verið fjallað um úthlutun lóðar né endurgjald fyrir afnot hennar og stefnandi hafi aldrei greitt leigu fyrir lóðirnar. Af efni samningsins sé ljóst að með honum hafi stefnandi ekki fengið umfangsmeiri afnot en svo að allar breytingar hafi þurft samþykki stefnda og notkun stæðanna verið háð tímabundnu starfsleyfi að undangenginni umsókn stefnanda í samræmi við gildandi lög um hollustuhætti og mengunarvarnir hverju sinni. Því sé alfarið hafnað að samningssamband hafi verið í gildi milli aðila sem heimilaði afnot stefnanda sem jafna megi til óbeinna eignarréttinda.

Stefnandi hafi gefið út afsal og þar með staðfest að stefndi hefði efnt að fullu skyldur sínar samkvæmt kaupsamningi. Með þeim löggerningi hafi engin aðilaskipti átt sér stað að réttindum, beinum eða óbeinum, yfir umræddum bifreiðastæðum. Engum samningi, grunnleigu-, lóðarleigu- eða kaupsamningi sem fól í sér yfirfærslu eignarréttar yfir stæðunum, hafi verið þinglýst á umræddar lóðir stefnda. Stefnandi hafi fram að breytingunum á fyrirkomulagi leigubifreiðastæða þurft að inna af hendi gjald fyrir leyfi til að starfrækja biðstöðvar á umræddum stæðum, og útgáfa slíks leyfis sé og hafi ávallt verið háð því að starfsemin væri í samræmi við gildandi skipulag.

Stefndi hafni því að líta beri til skilmála lóðarleigusamnings frá 10. febrúar 1937, um lóðarspildu við Kalkofnsveg, við túlkun á kaupsamningnum frá 10. október 1969, enda um ólíka samninga að ræða, sem ekki sé unnt að leggja að jöfnu. Kaupsamningurinn sé um kaup og sölu fasteigna, en jafnframt hafi þar verið kveðið á um tímabundin afnot stefnanda af 12–15 bílastæðum, sbr. orðalagið „fyrst um sinn“, og þar til skipulagi og staðsetningu bifreiðastæða væri lokið í samræmi við samþykkt aðalskipulag. Stefnandi hafi átt að gera um þetta sérstakt samkomulag við borgarráð að fenginni umsögn umferðarnefndar stefnda, en þau áform hafi aldrei raungerst.

Ákvörðun stefnda um stefnumótun í bílastæðamálum hafi verið liður í að ná fram markmiðum í aðalskipulagi Reykjavíkur 2010–2030. Bílastæði hafi verið í deiliskipulagi fyrir Hlemm frá 12. nóvember 2004, en afnotahafar geti þó ekki átt réttmætar væntingar um óbreytt skipulag innan borgarmarka um ókomna tíð, enda sé aðalskipulagsáætlunum ætlað að marka stefnu sveitarfélaga í afmarkaðan tíma. Stefnda hafi verið heimilt að gera breytingar á fyrirkomulagi bifreiðastæða, enda falli það innan sjálfstjórnarhlutverks stefnda sem sveitarfélags hvernig hagað sé notkun borgarlands í samræmi við aðal- og deiliskipulag.

Stefndi hafi oft breytt deiliskipulagi fyrir ákveðin svæði, þar sem ekki hafi verið gert ráð fyrir áframhaldandi biðstöðvum fyrir leigubifreiðar. Slíkar breytingar hafi almennt ekki sætt mótmælum stefnanda, sbr. t.d. breytt deiliskipulag fyrir Teigahverfi norðan Sundlaugavegar, sem hafi verið eitt elsta bifreiðastæði stefnanda. Stefnandi hafi ekki lagst gegn breytingunum þar en talið æskilegt að hann fengi stæði fyrir 2–3 bifreiðar á svæðinu. Þá hafi orðið tilfærslur á þessum stæðum, ýmist vegna breytinga á leiðakerfi strætisvagna eða framkvæmda á vegum stefnda, án nokkurra athugasemda frá stefnanda.

Því bendi ekkert til þess að stefnandi hafi talið sig eiga eignarréttarlegt tilkall til þessara stæða áður en ákvörðun var tekin um breytingar á fyrirkomulagi þeirra.

Um ætlaðan eignarrétt stefnanda á bifreiðastæðum við *Aðalstræti, Brúnaveg, Hallgrímskirkju og Norðurfell* byggir stefnandi á því að hafa eignast umrædd stæði við kaup félagsins á Bæjarleiðum og að kaupverðið hafi tekið mið af þeim réttindum sem Bæjarleiðir hafi átt, án þess að nokkur gögn hafi verið lögð fram sem staðfesti það. Með stefnu hafi aðeins verið lögð fram útprentun af frétt af vefmiðli, þar sem fram komi að stefnandi hafi á árinu 2001 keypt allt hlutfé Bæjarleiða, en sönnunargildi slíks skjals sé afar takmarkað, þegar ekkert liggja nánar fyrir um efni samningsins. Fullyrðingar í stefnu og frétt á vefmiðli teljist ekki viðhlítandi grundvöllur eða sönnun um ætluð eignarréttindi stefnanda að umræddum stæðum og ósannað sé að slík réttindi verði leidd af samningi.

Um þessi bifreiðastæði, eins og önnur þau er mál þetta varði, hafi ávallt verið við það miðað að afnot væru háð samþykki umsóknar um starfsleyfi og greiðslu gjalds í samræmi við gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit stefnda. Starfsemi af þessu tagi, þ.e. rekstur biðstöðva fyrir leigubifreiðar, teljist mengandi starfsemi og sé háð starfsleyfi og eftirliti heilbrigðiseftirlits stefnda. Stefnandi og aðrar leigubifreiðastöðvar hafi því þurft að sækja um slíkt leyfi og greiða eftirlitsgjöld í samræmi við gildandi gjaldskrá heilbrigðiseftirlits stefnda hverju sinni.

Áður en starfsleyfi hafi verið gefin út hafi verið kannað hvort starfsemin samrýmdist gildandi skipulagi, sbr. auglýsingu nr. 582/2000 um lista yfir mengandi starfsemi þar sem ekki er krafist ítarlegrar starfsleyfisgerðar, sbr. reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnaeftirlit. Þar hafi jafnframt verið tekið fram að fyrirtækjum sem fengju starfsleyfi bæri að virða það skipulag og nýtingu lóðar sem samþykkt hafi verið af byggingaryfirvöldum. Fram að þeirri breytingu sem gerð hafi verið á fyrirkomulagi leigubifreiðastæða hafi slík starfsleyfi verið samþykkt með ákveðnum skilyrðum, svo sem að óheimilt væri að láta leigubifreiðar standa í gangi á ákveðnu tímabili á biðstöðvum sem væru nær íbúðarhúsnæði eða sjúkrahúsi en 30 metrar og að biðstöðvar væru ætíð hreinlegar og snyrtilegar. Starfsleyfi fyrir starfrækslu biðstöðva á bifreiðastæðum í eigu stefnda hafi aldrei veitt leyfishöfum heimild til að sérmerkja stæðin og ekkert í þeirri framkvæmd hafi gefið til kynna að í henni fælist úthlutun takmarkaðra eignarréttinda í því formi sem málatilbúnaður stefnanda byggist á.

Varðandi ætlaðan eignarrétt stefnanda á biðstæðum við *Lönguhlíð, Sundlaugaveg, Sogaveg, Rofabæ, Vesturhóla, Leirubakka og Mjódd* hafi notkun þeirra ávallt verið háð leyfi stefnda. Stefnandi hafi þurft að sækja um starfsleyfi fyrir biðstöðvar á grundvelli laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og þágildandi laga um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og samþykkt umsóknar um slíkt leyfi verið háð nánar tilgreindum skilyrðum að undangenginni greiðslu gjalds.

Afnotahafi geti ekki gert tilkall til eignarréttinda yfir stæðum á grundvelli tíma- bundinna leyfa til að starfrækja þar til gerðar biðstöðvar á lóðum í eigu stefnda, að því gefnu að það samræmdist skipulagi, enda sé það eitt af skilyrðum fyrir skráningu og útgáfu starfsleyfis. Stefnandi hafi á hverjum tíma ekki getað haft réttmætar væntingar um endurnýjun slíks leyfis eða að í slíkri leyfisveitingu fælist ótímabundinn afnotaréttur af stæðunum og/eða úthlutun lóðarréttinda.

Stefndi mótmæli sjónarmiðum stefnanda um að hann hafi unnið *afnotahefð* á umræddum stæðum á grundvelli 7. gr. laga nr. 46/1905 um hefð. Í málatilbúnaði stefnanda um þessa málsástæðu sé vísað almennt til þess að um 20 ára óslitið eignarhald sé að ræða án þess þó að getið sé upphafs ætlaðs afnotahefðartíma fyrir hvert og eitt bifreiðarstæði. Þrátt fyrir að ákvæði hefðarlaga séu skýr um hve langan tíma taki að hefða hlut verði að liggja fyrir hvaða tímamark beri að miða upphaf eignarhalds við og í framhaldi af því hvort það hafi staðið þann tíma sem hefðarlög áskilja sem skilyrði fyrir eignarrétti á grundvelli þeirra. Sönnunarbyrði um upphaf hefðartíma hvíli á þeim sem telji til réttar samkvæmt hefð, en þessi málsástæða stefnanda sé vanreifuð.

Stefnanda hafi verið og sé ljóst eignarhald stefnda á bifreiðastæðunum og að leyfi fyrir notkun bifreiðastæðanna hafi ávallt verið háð samþykki stefnda, enda segi í stefnu að „stefnandi [hafi] ávallt verið í góðri trú um að afnot félagsins af stæðunum væru með samþykki stefnda“. Með umsóknum um leyfi til að starfrækja biðstöðvar á umræddum stæðum viðurkenni stefnandi eignarrétt stefnda og girði það fyrir afnotahefð. Stefnandi sé bundinn af yfirlýsingu sinni, sbr. 45. gr. laga nr. 91/1991, sem af megi ráða að honum hafi verið ljóst að hann hefði aðeins haft tímabundið leyfi og væri skylt að víkja eða fjarlægja sérmerkingar af bifreiðastæðum, stefnda að kostnaðarlausu, yrði þess krafist. Stefnandi hefði því aldrei sjálfur litið svo á að hann ætti óskertan afnotarétt af stæðunum. Hann geti ekki öðlast ríkari rétt til stæðanna en starfsleyfin, sem nú hafi verið afturkölluð, hafi heimilað. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á útilokandi afnot af stæðunum, þó svo að sérmerking stæðanna hafi leitt til þess að öðrum leigubifreiðastöðvum hafi ekki verið heimilt að leggja leigubifreiðum sínum þar.

Staðsetning og notkun þessara stæða hafi verið og sé háð gildandi skipulagi hverju sinni og tilfærslur og breytingar hafi reglulega verið gerðar án athugasemda stefnanda. Stefnanda hafi alla tíð skort formleg lóðarréttindi fyrir stæðunum og fyrirvars- mönnum hans verið þessi staða ljós. Afstaða stefnanda hafi verið slík að umráð hans yfir stæðunum geti ekki leitt til afnotaréttar í skjóli hefðar. Skilyrði 2. gr., sbr. 3. gr., laga nr. 46/1905 teljist því ekki uppfyllt, eða skilyrði 7. gr. sömu laga um afnotarétt.

Óumdeilt sé að stefndi sé eigandi lóðanna og hafi umráðarétt í eignarréttarlegum skilningi og almennar valdheimildir til að ákveða hvernig skuli nýta þær, þar með talið að marka stefnur um samgöngur, vegi, bílastæði o.s.frv., sbr. 2. mgr. 12. gr. og 1. og 5. mgr. 28. gr. skipulagslaga, svo sem með samþykki tillögu skipulags- og samgönguráðs

frá 25. september 2019. Hefð sé útilokuð þar sem stefnandi hafi ekki getað vænst annars en að hann hefði haft umráð stæðanna til bráðabirgða eða þar til öðruvísi yrði ákveðið. Ákvæði 2. mgr. 2. gr. laga nr. 46/1905 eigi hér einnig við, enda megi telja mjög ámælisvert af stefnanda að ætla að byggja eignarréttindi á þeim afnotum sem hann hafi haft á grundvelli opinbers leyfis. Tilkall sem stefnandi geri til stæðanna feli í sér óráðvandlegt atferli í skilningi ákvæðisins. Stefnandi hafi vitað um betri rétt stefnda og um skort sinn á takmörkuðum eignarréttindum yfir stæðunum.

Samkeppnissjónarmið að baki ákvörðun um breytt fyrirkomulag leigubifreiðastæða feli ekki í sér ómálefnalegt sjónarmið. Einkaréttur til stæða geti verið samkeppnishamlandi. Sveitarfélögum beri almennt að beita skipulagsvaldi sínu með það sjónarmið hugfast að tryggja virka samkeppni, neytendum til hagsbóta. Í því ljósi þurfi t.d. að tryggja að innkoma nýrra keppinauta á markað sé ekki hindruð, t.d. við úthlutun stæða. Stefnandi hafi um árabil haft markaðsráðandi stöðu fyrir þjónustu leigubifreiðastjóra. Samkeppnissjónarmið felist jafnframt í orðalagi 1. gr. gildandi skipulagslaga um efnahagslegar og félagslegar þarfir manna. Sveitarfélög eigi því að leitast við að efla slíkar þarfir með skipulagsáætlunum sínum. Við ráðstöfun eigna eða annarra verðmæta hljóti því að skipta máli að sá sem taki við þeim hljóti ekki óréttmætt samkeppnisforskot á aðra í sambærilegri stöðu. Stefnda sé skylt að horfa til þessara sjónarmiða sem meðal annars komi fram í skipulagslögum og samkeppnislögum.

Stefndi hafni því að hafa ekki gætt að meðalhófi í málinu, sbr. 12. gr. stjórnsluga nr. 37/1993. Í reglunni felist að stjórnvald skuli aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögsmætu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Markmið stefnda með ákvörðun sinni frá 25. september 2019 sé annars vegar að notkun biðstöðva verði heimil öllum leigubifreiðastöðvum og hins vegar að ná fram markmiðum stefnda eins og þau birtast í aðalskipulagi um umferðarskipulag. Stefnandi hafi ekki rökstutt hvernig stefndi hafi ekki gætt að meðalhófi við undirbúning og töku þeirrar ákvörðunar, enda ljóst að ekki yrði farin önnur og vægari leið að því markmiði sem haft var að leiðarljósi í þeirri ákvörðun að breyta fyrirkomulagi leigubifreiðastæða.

Því sé alfarið mótmælt sem ósönnuðu og röngu að breyting á fyrirkomulagi leigubifreiðastæða skerði með einhverjum hætti fjárhagslega hagsmuni stefnanda eða takmarki rétt hans til að njóta „eignar sinnar“. Stefnandi muni áfram njóta aðgangsréttar að stæðunum, sem ekki verði lengur sérmerkt tilteknum leigubifreiðastöðvum. Starfsumhverfi leigubifreiðaaaksturs hafi breyst í takt við breytingar á lagaumgjörð um starfsemina sem hafi meðal annars þann tilgang að bæta samkeppnisumhverfi á leigubifreiðamarkaði. Ekki verði horft fram hjá þeirri tækniframþróun sem hafi orðið í tengslum við fjarskiptakerfi milli stöðva og bifreiða, þar með töldum rekstri á smáforritum sem sendi pöntun viðskiptavina um bifreið sjálfkrafa til næstu bifreiðar á svæðinu. Stefnandi

hafi ekki öðlast lögvarinn eignarrétt á stæðunum, sér í lagi þegar fyrir liggja að afnotin hafi verið háð tímabundnu starfsleyfi og þar með samþykki stefnda hverju sinni.

Meðferð stjórnslumálsins hafi ekki verið áfátt svo ógildingur varði. Stefnandi hafi verið upplýstur um það með bréfi stefnda 17. september 2018 að undirbúningur væri hafinn á endurskoðun leigubifreiðastæða í borgarlandi. Af því tilefni væri til skoðunar undir hvaða formerkjum hafi verið staðið að samningum á þeim stæðum sem merkt væru sérstaklega tilgreindum leigubifreiðastöðvum og þeim stöðum þar sem leigubifreiðastöðvar héldu uppi auglýsingaskilti. Þau gögn sem fundist hafi hjá umhverfis- og skipulagssviði stefnda hafi ekki gefið tæmandi mynd af sögunni og því hafi verið óskað eftir því að stefnandi léti í té afrit af þeim samningum eða eftir atvikum öðrum gögnum sem sýndu fram á rétt til sérmerktra stæða eða heimildir til að hafa uppi auglýsingaskilti í borgarlandi. Gætt hafi verið að andmælarétti stefnanda í málinu, eins og staðfest hafi verið í úrskurði ráðuneytisins, enda sé ekki af hálfu stefnanda á því byggt að stefndi hafi brotið gegn 13. gr. stjórnslulaga gagnvart honum í málinu.

Í rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga felist að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Í slíkum undirbúningi felist meðal annars að afla beri allra nauðsynlegra upplýsinga um málsatvik, allt til að tryggja það að stjórnvaldsákvörðanir verði bæði löglegar og réttar. Í svarbréfi stefnanda til stefnda, dags. 27. september 2018, hafi verið vísað til þess að við kaup stefnda á húsnæði stefnanda árið 1969 hafi stefnandi fengið að endurgjaldi biðstæði við Hlemm sem hafi verið sérmerkt stefnanda. Í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsluréttarins hafi verið sannreynt hvort þessar upplýsingar sem stefnandi byggði á væru réttar. Að þeirri skoðun lokinni hafi það verið mat stefnda að stefnandi ætti engin eignarréttindi á umræddum stæðum og hafi stefnandi verið upplýstur um þá afstöðu stefnda, sbr. bréf, dags. 16. janúar 2020. Málið hafi þá talist nægilega upplýst til þess að hægt væri að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Stefndi hafi því uppfyllt rannsóknarskyldu sína samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga með fullnægjandi hætti við undirbúning og töku ákvörðunar í málinu.

Við meðferð stjórnslumálsins hafi verið fjallað um ætluð afnotaréttindi stefnanda og hin umdeilda ákvörðun verið rökstudd á fullnægjandi hátt, sbr. 22. gr. stjórnslulaga. Andmælum stefnanda hafi verið svarað og endanleg ákvörðun ekki verið tekin fyrir en stefnandi hafði komið sínum andmælum á framfæri. Í bréfum stefnda, dags. 16. janúar 2020 og 1. desember 2020, hafi skýrt verið tekið fram að ekki væri fallist á þau sjónarmið að sá afnotaréttur sem stefnandi hefði haft samkvæmt kaupsamningnum frá 1969 teldist til óbeins eignarréttar að viðkomandi stæðum. Skýrt mætti ráða af kaupsamningnum að þar hafi einungis verið gert ráð fyrir tímabundnum afnotum. Ákvörðun skipulags- og samgönguráðs stefnda frá 25. september 2019 og þau kröfubréf stefnda sem af henni hafi leitt hafi því uppfyllt þær lágmarkskröfur sem gerðar séu til efnis rökstuðnings samkvæmt 22. gr. stjórnslulaga.

Rökstuðningi í úrskurði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins sé ekki áfátt. Í úrskurðinum hafi stjórnarsýsluleg meðferð málsins verið tekin til skoðunar, þar með talið hvort stefndi hafi gætt að málsmeðferðarreglum, meðal annars samkvæmt 10., 12., 13. og 22. gr. stjórnarsýslulaga. Ráðuneytið geti endurskoðað málsmeðferðina í heild sinni og geti byggt á sömu sjónarmiðum og gögnum og stjórnvaldið, sem og nýjum sjónarmiðum, réttarheimildum og gögnum. Það hafi ekki verið bundið af niðurstöðum og forsendum stefnda og hefði getað ráðið bót á annmörkum, væru þeir einhverjir, á málsmeðferð eða efnislegri niðurstöðu stefnda. Annmarkar sem ráðuneytið nefni hafi ekki verið taldir hafa haft áhrif á niðurstöðu málsins, þar sem stefnandi hefði komið andmælum sínum að, og niðurstaðan verið sú að málefnaleg og lögmæt rök hefðu búið að baki ákvörðun stefnda um breytt fyrirkomulag leigubifreiðastæða og því væri ekki unnt að fallast á kröfu stefnanda um að hún yrði felld úr gildi. Stefnandi hafi í sínum málátlitbúnaði ekki sýnt fram á nein atvik sem leiða eigi til þess að ógilda beri úrskurð ráðuneytisins.

Því sé mótmælt að stefndi hefði þurft að taka ákvörðun um eignarnám til að ná þeim markmiðum sem stefnt var að, í stað þess að tilkynna stefnanda að hann ætti að fjarlægja merkingar sínar. Í 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 sé fjallað um heimildir til eignarnáms ef nauðsyn krefji, til að framfylgja aðalskipulagi eða eftir atvikum deiliskipulagi með nánar tilgreindum skilyrðum. Í 4. mgr. 50. gr. laganna komi fram að um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun um bætur fari eftir ákvæðum laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Af 1. mgr. 3. gr. þeirra laga leiði að eignarnám geti bæði tekið til beinna og óbeinna eignarréttinda. Slík takmörkuð eignarréttindi eða annars konar eignarréttindi hafi stefnandi ekki átt og þegar af þeirri ástæðu hafi stefnda ekki verið skylt að setja málið í farveg ákvörðunar um eignarnám.

Stefndi hafni því að með ákvörðun sinni hafi lögvarinn atvinnu- og eignarréttur stefnanda verið skertur með ólögmætum hætti, sbr. 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Stefnandi virðist leggja að jöfnu atvinnuréttindi sem þarfnast opinbers leyfis, svo sem leyfi til reksturs leigubifreiðastöðvar, og leyfi til að starfrækja biðstöðvar leigubifreiða. Með ákvörðun stefnda hafi stefnandi ekki verið sviptur neinum atvinnuréttindum. Þó að leyfi til að starfrækja biðstöðvar leigubifreiða verði framvegis gefið út til stefnda verði stefnanda áfram heimil afnot af stæðunum, og af öðrum stæðum sem áður hafi verið sérmerkt öðrum leigubifreiðastöðvum. Engir annmarkar séu á málsmeðferðinni sem leiða eigi til þess að fallast beri á þær ógildingarkröfur sem stefnandi gerir í málinu.

Stefndi krefjist til vara einnig sýknu af *varakröfum stefnanda* um viðurkenningu á bótaskyldu stefnda, vegna tjóns sem stefnandi telji sig hafa orðið fyrir vegna ákvarðana sem stefndi eigi að hafa tekið í bréfum sínum frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 „með því að svipta stefnanda umráða- og afnotarétti yfir bifreiðastæðunum“. Í málátlitbúnaði stefnanda séu í engu leiddar líkur að því að hann hafi orðið fyrir tjóni, í hverju ætluð bótaskyld háttsemi stefnda hafi falist og hver séu tengsl atvika við kröfubréf

stefnda um að sérmerkingar stefnanda yrðu fjarlægðar vegna ákvörðunar skipulags- og samgönguráðs um breytt fyrirkomulag leigubifreiðastæða í borgarlandi. Engin gögn hafi verið lögð fram við þingfestingu stefnu sem varpað gætu ljósi á þessi atriði. Viðurkenningarkrafa stefnanda sé því vanreifuð með öllu.

Málsástæða stefnanda um að í ákvörðunum stefnda felist eignaupptaka, sem sé bótaskyld samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og eftir atvikum 51. gr. skipulagslaga, sé óljós. Stefndi hafi hafnað því með bréfi, dags. 11. mars 2021, að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni vegna skipulagsbreytinga 7. apríl 2020. Stefnandi hafi ekki kært þá ákvörðun til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála á grundvelli 52. gr. skipulagslaga og krefjist ekki ógildingar hér á ákvörðun stefnda um breytingu á umræddu deiliskipulagi.

Almennur fyrningarfrestur skaðabótakrafna samkvæmt 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda sé fjögur ár frá þeim degi sem tjónþoli fékk nauðsynlegar upplýsingar um tjónið og þann sem ábyrgð ber á því eða bar að afla sér slíkra upplýsinga. Stefnanda hafi verið tilkynnt um breytingar á fyrirkomulagi leigubifreiðastæða með bréfi umhverfis- og skipulagssviðs stefnda 21. október 2019 og miða beri við að stefnandi hafi með bréfinu fengið nauðsynlegar upplýsingar í skilningi 9. gr. laga nr. 150/2007. Í ákvörðun skipulags- og samgönguráðs frá 25. september 2019 felist að öllum aðilum í leigubifreiðastarfsemi verði heimilt að leggja leigubifreiðum í stæði í borgarlandi og að starfsleyfi stefnanda verði afturkölluð. Þá hafi með bréfinu þess verið krafist að þær sérmerkingar sem stefnandi kynni að hafa á umræddum stæðum eða á öðrum stöðum í borgarlandinu yrðu fjarlægðar. Fyrningu hafi ekki verið slitið með stjórnarsýslukæru stefnanda, dags. 17. febrúar 2020, vegna bréfs stefnda 16. janúar 2020, um að stefnandi fjarlægði sérmerkingar sínar. Ákvörðun skipulags- og samgönguráðs frá 25. september 2019 hafi aldrei verið kærð til ráðuneytisins. Varakröfur stefnanda séu því fyrndar.

Stefndi kveðst byggja málatilbúnað sinn á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, skipulagslögum nr. 123/2010, lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála, lögum nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda, lögum nr. 86/1943 um ákvörðun leigumála og söluverðs lóða og landa Reykjavíkurkaupstaðar, lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og eldri lögum um sama efni, stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 og meginreglum einkamálaréttarfars. Um kröfu um málskostnað vísist til 130. gr., sbr. 129. gr., laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Niðurstaða

Svo sem að framan greinir deila aðilar málsins einkum um það hvort stefnandi eigi einkarétt eða forgangsrétt að tilteknum biðstæðum leigubifreiða í borginni. Greint er frá málavöxtum og ágreiningsefnum, auk forsögu málsins, í sérstökum kafla hér að framan og vísast til þess sem þar kemur fram.

Stefndi krefst þess aðallega að öllum dómkröfum stefnanda verði vísað frá dómi. Stefnandi setur kröfugerð sína fram í fjölmörgum staflidum. Kröfurnar í staflidum aðal-kröfu a) – m) taka til 13 tilgreindra bifreiðastæða. Í hverjum kröfulið er krafist viðurkenningar á „afnota- og umráðarétti“ stefnanda að tilteknum bifreiðastæðum, en stefndi hafði áður gefið út starfsleyfi til stefnanda vegna níu þeirra, síðast 24. júní 2008. Í fyrsta lagi krefst stefnandi viðurkenningar á afnotarétti af stæðunum. Af málatilbúnaði aðila er þó ljóst að réttur stefnanda til afnota af biðstæðum leigubifreiða í borginni er óumdeildur, svo fremi sem uppfyllt séu skilyrði um skráningu og starfsleyfi fyrir starfseminni. Þá er krafist viðurkenningar á umráðarétti. Þó að stefnandi útskýri ekki skilmerkilega hvað í þeim rétti eigi að felast má ráða af málatilbúnaði hans að kröfurnar lúti að því að viðurkenndur verði réttur hans til að meina öðrum rekstraraðilum afnot af stæðunum og byggt er á því að áður hafi stefnanda verið heimilt að útiloka aðra frá því að nota stæði sem honum höfðu verið veitt starfsleyfi fyrir.

Stefna markar grundvöll málsins og ber þar að lýsa málsástæðum og öðrum atvikum þannig að ekki fari á milli mála hvaða atvik búa að baki kröfu, sbr. e-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991. Í stefnu er ítarleg reifun á sögu starfsemi stefnanda og stefnandi hefur lagt fram fjölda dóm skjala, en málsástæður fyrir kröfum hans um viðurkenningu á skilyrðislausum umráðarétti á einstökum biðstæðum í borgarlandinu eru af mismunandi toga og í mörgum tilvikum lítið reifaðar. Þannig byggist krafa um viðurkenningu á afnotarétti og umráðarétti bifreiðastæða samkvæmt staflidum a) og m) á því að stefnandi hafi eignast þau stæði í fasteignaviðskiptum, krafa samkvæmt staflidum b), j), k) og l) byggist á því að stefnandi telji að Bæjarleiðir hafi átt rétt til biðstæðanna og að stefnandi hefði eignast þann rétt við samruna félaganna, og krafa samkvæmt staflidum c) – i) byggist á því að stefnandi hafi fengið biðstæðin til afnota og umráða með starfsleyfi stefnda, með gildistíma til 24. júní 2020.

Fyrir liggur að breytt fyrirkomulag leigubifreiðastæða í borginni var samþykkt á fundi skipulags- og samgönguráðs stefnda 25. september 2019. Var þá horfið frá því að veita rekstraraðilum heimild til að merkja sér biðstæði í borgarlandi, en heimild þeirra allra til nýtingar biðstæða leigubifreiða í borginni yrði jafnframt bundin skilyrðum um skráningu. Ekki liggur annað fyrir en að sú ákvörðun standi óhöggud og þess er ekki krafist að hún verði felld úr gildi í þessu máli. Þá er ekki á öðru byggt í málinu en að umrædd stæði séu í borgarlandi og er skipulagsvald stefnda lögum samkvæmt ekki dregið í efa í málatilbúnaði stefnanda.

Stefnandi hefur ekki útskýrt hvernig viðurkenningu á fyrirvaralausum umráðarétti, sem hann krefst dóms um, yrði framfylgt í andstöðu við gildandi reglur og skipulag í borginni. Það er skilyrði málshöfðunar á grundvelli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 að aðili hafi lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr viðurkenningarkröfu sinni. Með hliðsjón af því og d- og e-lið 1. mgr. 80. gr. laganna verður að telja málatilbúnað stefnanda

verulega vanreifaðan að þessu leyti. Verður því fallist á það með stefnda að kröfur stefnanda um viðurkenningu á afnota- og umráðarétti, eins og þær eru settar fram í staflíðum a) – m) í aðalkröfu, fullnægja ekki þessum áskilnaði. Að því virtu teljast þessar kröfur ekki vera dómtækar og verður þeim þegar af þeirri ástæðu vísað frá dómi.

Ógildingarkröfur stefnanda í staflíðum n) og o) í aðalkröfu varða fyrirmæli stefnda um að stefnandi fjarlægi sérmerkingar sínar á biðstæðum. Í kjölfar samþykktar stefnda um breytt fyrirkomulag, sem stefnanda var tilkynnt um 21. október 2019, var þess krafist með bréfi 16. janúar 2020 að stefnandi fjarlægði sérmerkingar sínar á stæðum í borgarlandi og tilgreindar voru þær níu biðstöðvar sem hann hafði starfsleyfi fyrir og þrjú merkt biðstæði án starfsleyfis. Mælt var fyrir um að stefnda yrði tilkynnt um verklok, en stefndi myndi ella fjarlægja merkingar á kostnað stefnanda. Með úrskurði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis 25. nóvember 2020 var hafnað kröfu stefnanda um að ákvörðun stefnda yrði felld úr gildi. Í n)-lið krefst stefnandi ógildingar bæði á ákvörðun stefnda og á úrskurði ráðuneytisins, en krafa um ógildingu úrskurðarins hefði nægt í sama skyni. Fyrirmælin og ákvörðun stefnda frá 16. janúar 2020 voru árétuð með bréfi til stefnanda 1. desember 2020 og krefst stefnandi þess í staflíð o) að felld verði úr gildi ákvörðun stefnda 1. desember 2020, um að stefnanda sé skylt að deila þessum stæðum með öðrum starfandi leigubílstjórum í Reykjavík.

Stefndi krefst þess aðallega að kröfunum verði vísað frá dómi á þeim forsendum að lögvarðir hagsmunir séu ekki fyrir hendi og úrlausn um kröfurnar hafi ekki raunhæft gildi fyrir réttarstöðu stefnanda. Stefnandi kveðst hafa af því sérstaka hagsmuni að ákvarðanir stefnda frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020 verði felldar úr gildi og hafi því hagsmuni af því að fá efnisdóm um gildi þeirra. Þegar litið er til þess að með þessum ákvörðunum stjórnvalda voru lagðar skyldur á stefnanda, til að fjarlægja merkingar eða greiða ella kostnað af fjarlægingu þeirra, verður fallist á það með stefnanda að úrlausn um gildi þeirra skipti máli fyrir réttarstöðu hans, án tillits til ákvörðunar stefnda um breytt fyrirkomulag biðstæða leigubifreiða. Því verður ekki fallist á aðalkröfu stefnda um að kröfum í staflíðum n) og o) verði vísað frá dómi, en stefndi krefst til vara sýknu af þeim.

Stefnandi styður kröfur sínar um að þessar stjórnvaldsákvarðanir verði felldar úr gildi þeim málsástæðum að málsmeðferð stjórnvalda hafi verið verulega áfátt, ekki hafi verið gætt að rannsóknarskyldu stjórnvalds, heldur hafi sú skylda verið lögð á stefnanda. Ákvarðanir stefnda hafi ranglega byggst á því að stefnandi ætti ekki eignarréttarvarinn afnotarétt og jafnframt hafi rökstuðningi stefnda og ráðuneytisins verið áfátt.

Stefndi óskaði við upphaf málsmeðferðar haustið 2018 eftir upplýsingum frá stefnanda um grundvöll heimilda hans til sérmerktra biðstæða. Stefnandi vísaði í svari sínu 27. september 2018 til starfsleyfis síns, útgefins af umhverfis- og samgöngusviði stefnda 24. júní 2008, til starfrækslu biðstöðva á tilteknum stöðum. Stefnandi tók fram að biðstæði við Hlemm hefði hann fengið með kaupsamningi 10. október 1969, en þeim

rökum hafnaði stefndi. Stefnandi vísar einkum til þessa samnings til stuðnings máls-
ástæðu sinni um að stofnast hafi til eignarréttinda á biðstæðum við Hlemm, sem veiti
honum heimild til að merkja sér þau og meina öðrum afnot þeirra.

Gerð er grein fyrir efni þessa samnings í kaflanum hér að framan um málsatvik.
Í 3. gr. samningsins kemur fram að þar til lokið verði skipulagi og staðsetningu bifreiða-
stæða í borginni fyrir leigubifreiðir til fólksflutninga, sem nú væri unnið að í samræmi
við samþykkt aðalskipulag fyrir Reykjavík, eigi félagið *fyrst um sinn* þess kost að fá
bifreiðastæði fyrir félagsmenn sína og húsnæðisaðstöðu við Rauðarárstíg. Þá fái félagið
til afnota um óákveðinn tíma allt að 12–15 bifreiðastæði, eftir nánari útvísun borgar-
verkfræðinga. Borgarsjóður skyldi annast malbikun á svæði þessu og afmarka það, en
Hreyfill kosta uppsetningu á síma til afnota fyrir bifreiðastjóra og auðkenna stæða-
svæðið. Um þessi atriði skyldi gera sérstakt samkomulag við borgarráð að fenginni
umsögn umferðarnefndar. Fyrir liggur að slíkt sérstakt samkomulag var ekki gert, en
stefnandi kveðst áfram hafa haft 12–15 bifreiðastæði við Hlemm. Stefnandi rekur rétt
sinn til stæða við Arnarhól til þess að með sama kaupsamningi seldi stefnandi stefnda
stöðvarhús við Kalkofnsveg, en þær ákvarðanir sem hér er krafist ógildingar á varða ekki
merkingar á stæðum við Arnarhól og koma þau því ekki hér til umfjöllunar.

Stefnandi byggir á því að bifreiðastæðin við Hlemm hafi verið endurgjald til sín
fyrir seldar fasteignir, en því hafnar stefndi. Um greiðslu kaupverðs fyrir fasteignirnar
var fjallað sérstaklega og sundurliðað í 4. gr. kaupsamningsins, kaupverðið miðaðist við
brunabótamatsverð húsanna tveggja og var greitt með peningum og skuldabréfi, en ekki
var getið um afhendingu á bifreiðastæðum til afnota sem hluta af kaupverði.

Fallist er á það með stefnda að umfjöllun í kaupsamningnum, um afnotarétt af
12–15 bifreiðastæðum við Hlemm um óákveðinn tíma, verði ekki túlkuð með þeim hætti
að í þeim felist yfirlæsla á eignarrétti að þeim bifreiðastæðum við Hlemm sem lýst er í
staflíð a) í aðalkröfu í stefnu. Af samskiptum aðila, sem fram koma í gögnum málsins, í
nær fimm áratugi eftir að þessi kaup gerðust er augljóst að það hefur verið sameiginlegur
skilningur aðila að afnot stefnanda af bifreiðastæðum í borgarlandi hafa á hverjum tíma
byggst á umsóknum stefnanda og tímabundnum leyfum stefnda til þeirra afnota, jafnt á
þessu svæði sem öðrum.

Stefnandi telur að þar sem um sé að ræða yfir 20 ára óslitið „eignarhald“ hafi
hann fyrir hefð áunnið sér rétt til afnota af biðstæðum á grundvelli 7. gr., sbr. 1. mgr. 2.
gr., sbr. 3. gr., laga nr. 46/1905 um hefð. Þessu til stuðnings vísar stefnandi til dóms
Hæstaréttar Íslands frá 5. febrúar 2015 í máli nr. 76/2015, þar sem fallist var á að aðili
hefði fyrir hefð á þessum lagagrundvelli áunnið sér rétt til afnota af lóð nágretta. Tilkall
stefnanda til ríkari réttar en afnotaréttar á grundvelli hefðar verður ekki leitt af þessu
fordæmi. Einkaréttur eða útilokunarréttur fylgir ekki afnotahefð eins og um eignarhefð
væri að ræða, sbr. til hliðsjónar dóm Landsréttar 31. október 2024 í máli nr. 595/2023.

Stefnandi nýtur nú í raun afnotaréttar, sem er og ætíð hefur verið bundinn skilyrðum. Ekki verður fallist á að stefnandi hafi með afnotum umræddra stæða samkvæmt starfsleyfum í áratugi áunnið sér hefðarrétt til eignar eða einkaréttar á þeim, sem veiti honum heimild til að merkja sér þau.

Það hefur farið eftir stjórnsluskipulagi stefnda á hverjum tíma hvaða nefndir, ráð eða svið stefnda hafa fjallað um og veitt slík leyfi, en ljóst er af framsetningu þeirra að til grundvallar lágu gildandi lög, reglur og borgarskipulag á hverjum tíma. Í samræmi við ákvörðun þar til bær aðila, skipulags- og samgönguráðs stefnda, 25. september 2019, um breytt fyrirkomulag gaf heilbrigðiseftirlit stefnda út starfsleyfi til umhverfis- og skipulagssviðs stefnda fyrir stæði leigubifreiða í borgarlandi, á þar tilgreindum stöðum, 21. janúar 2020, með gildistíma til 21. janúar 2032. Óumdeilt er að stefnanda er heimilt að nota þessi leigubifreiðastæði, eins og öðrum sem uppfylla sett skráningarskilyrði. Þeim afnotarétti fylgir ekki einkaréttur, sem veiti stefnanda heimild til að merkja sér stæðin, sem stefndi hefur nú sjálfur starfsleyfi fyrir, og meina öðrum afnot af þeim.

Ákvörðun stefnda um að gera stefnanda að fjarlægja merkingar sínar var að framangreindu virtu ekki haldin efnisannmarka og í henni fólst hvorki eignaupptaka né skerðing atvinnuréttinda. Málið var nægilega upplýst þegar stefndi tók ákvörðun um að gera stefnanda að fjarlægja merkingar sínar. Stefndi hafði frumkvæði að gagnaöflun og sinnti rannsóknarskyldu stjórnvalds við meðferð málsins, en engu breytir í því efni þótt stefnandi hafi sjálfur tekið þátt í að afla gagna, sem hann vildi að tekið yrði tillit til. Stefndi hélt stefnanda vel upplýstum um áform sín um breytingar á fyrirkomulagi og um framvindu mála og gætti að andmælarétti hans og leiðbeiningarskyldu sinni á öllum stigum málsmeðferðarinnar.

Í úrskurði ráðuneytisins er málsmeðferð stefnda tekin til rækilegrar skoðunar. Þar er rakið hvernig gætt var að andmælarétti og meðalhófi við ákvarðanatökuna og það ítarlega rökstutt hvernig þar til bær aðili samþykkti breytta stefnu varðandi fyrirkomulag leigubifreiðastæða. Tekur dómurinn undir þann rökstuðning og þá niðurstöðu ráðuneytisins að málefnaleg og lögmæt rök hafi búið að baki hinni kærðu ákvörðun stefnda um skyldu stefnanda til að fjarlægja sérmerkingar sínar. Því er því hafnað að rökstuðningi í úrskurði ráðuneytisins hafi verið áfátt. Að þessu virtu verður ekki fallist á að umræddum stjórnvaldsákvörðunum hafi að formi eða efni verið áfátt svo ógildingu þeirra varði. Ber því að sýkna stefnda af kröfum stefnanda í staflíðum n) og o) í aðalkröfu, um ógildingu á stjórnvaldsákvörðunum stefnda og úrskurði ráðuneytisins. Sem fyrr segir verður öðrum staflíðum aðalkröfu vísað frá dómi.

Til vara krefst stefnandi þess í tveimur staflíðum að viðurkennd verði, annars vegar í a)-lið, bótaábyrgð stefnda á tjóni sem stefnandi verði fyrir vegna ákvarðana frá 16. janúar 2020 og 1. desember 2020, með því að svipta stefnanda afnota- og umráðarétti yfir bifreiðastæðum og, hins vegar í b)-lið, bótaskylda stefnda á því að svipta stefnanda

réttindum yfir stæðum fyrir leigubifreiðar við Arnarhól meðfram Hverfisgötu á gatnamótum hennar við Lækjargötu, Kalkofnsveg og Hafnarstræti.

Þessar viðurkenningarkröfur stefnanda byggjast eins og viðurkenningarkröfur hans í aðalkröfu á heimild í 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Það er skilyrði viðurkenningar bótaábyrgðar á þessum grundvelli að háttsemi tjónvalds hafi verið ólögmæt og saknæm og hafi valdið tjóni sem sé sennileg afleiðing þeirrar háttsemi, en á tjónþola hvílir sönnunarbyrðin um að skilyrðin séu uppfyllt. Um háttsemi stefnda að því er varðar fyrri kröfuliðinn vísast til framangreindrar umfjöllunar um n)- og o)-lið aðalkröfu, en dómurinn hefur ekki fallist á að ákvarðanir stefnda hafi verið ólögmætar. Að því er varðar síðari kröfuliðinn er því ekki lýst í stefnu hvernig stefndi hafi svipt stefnanda réttindum yfir stæðum við Arnarhól, með saknæmum og ólögmætum hætti. Við það er látið sitja að krafan sé sett fram verði talið að stefnandi hafi verið sviptur rétti yfir stæðum við Arnarhól. Það er vanreifað í stefnu hvaða atvik búa að baki kröfunni og hvað felist í þeim atvikum sem leiða eigi til þess að viðurkenna beri skaðabótaskyldu stefnda og er málatilbúnaður stefnanda að þessu leyti í andstöðu við meginreglu einkamálaréttarfars um skýran og ljósan málatilbúnað og áskilnað e-liðar 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991, sbr. til hliðsjónar t.d. dóm Hæstaréttar 31. mars 2025 í máli nr. 13/2025.

Í dómaframkvæmd hefur jafnframt verið við það miðað að það sé skilyrði fyrir beitingu heimildar 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um viðurkenningu á bótaskyldu að sá sem mál höfðar leiði nægar líkur að því að hann hafi orðið fyrir tjóni af nánar tilteknu tilefni, geri grein fyrir því í hverju tjónið felist og hver tengsl þess séu við atvik máls, sbr. til hliðsjónar meðal annars dóm Hæstaréttar 9. september 2013 í máli nr. 435/2013, og þá dóma sem þar er vísað til, svo og dóm réttarins í máli nr. 27/2023 milli sömu aðila.

Stefnandi byggir á því að vel staðsett svæði, sem aðrir rekstraraðilar geti ekki nýtt, sé lykilþáttur í rekstri leigubifreiðastöðvar og telur hann sig því hafa orðið fyrir tjóni vegna ákvarðana stefnda. Réttur stefnanda og annarra rekstraraðila með tímabundin starfsleyfi stefnda til afnota og umræða tiltekinna stæða, sem fól í sér rétt til að sérmerkja stæðin, var á árum áður jafnframt tengdur heimildum þeirra til að setja þar upp sérstök símtæki sem gáfu viðskiptavinum tækifæri til að tengjast á einfaldan hátt höfuðstöðvum þeirra til að gefa til kynna að þjónustu væri óskað. Því gátu sérmerkt stæði í nágrenni þéttbýlla borgarhluta nýst fólki til að ná sér í leigubíl. Mikilvægi einkaréttar til biðstæða er nú ólíkt því sem það var fyrir mörgum áratugum, nema ef vera skyldi í miðbænum, enda er nú auðvelt að kalla til leigubíl í síma eða um smáforrit, hvar sem fólk er statt. Afnotaréttur stefnanda af biðstæðum í borginni er enn fyrir hendi þó að honum sé deilt með öðrum, en auk þess felst í hinu nýja fyrirkomulagi að stefnanda eru nú einnig heimil afnot af biðstæðum sem BSR gat áður merkt sér. Meira þarf til að koma en fullyrðing stefnanda um mikilvægi sérmerktra biðstæða fyrir rekstur sinn til þess að hann teljist hafa leitt nægar líkur að því að stefndi hafi valdið honum tjóni með nýju fyrirkomulagi.

Stefnandi hefur ekki fært fram nein haldbær sönnunargögn því til stuðnings að hann hafi orðið fyrir tjóni sem rekja megi til háttsemi stefnda í tengslum við atvik þessa máls. Er samkvæmt öllu framangreindu ekki fallist á að fullnægt sé skilyrðum til að hafa uppi kröfur um viðurkenningu á bótaskyldu á grundvelli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Varakröfum stefnanda verður því í báðum staflaðum, a) og b), vísað frá dómi.

Samkvæmt niðurstöðu málsins og með vísan til 1. og 2. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnanda gert að greiða stefnda málskostnað sem hæfilegur er ákveðinn 600.000 krónur.

Kristrún Kristinsdóttir héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Vísað er frá dómi staflaðum a) – m) í aðalkröfu stefnanda, Hreyfils svf. Stefndi, Reykjavíkurborg, er sýknaður af kröfuliðum n) og o) í aðalkröfu stefnanda. Vísað er frá dómi báðum kröfuliðum, a) og b), í varakröfu stefnanda. Stefnandi greiði stefnda 600.000 krónur í málskostnað.

Kristrún Kristinsdóttir