

## D Ó M U R

**Héraðsdóms Vesturlands 19. janúar 2009 í máli nr. E-197/2008:**

**Ingimundur Einar Grétarsson**

*(Pétur Kristinsson hdl.)*

**gegn**

**Borgarbyggð**

*(Ingi Tryggvason hdl.)*

Mál þetta var höfðað 23. júní 2008 og dómtekið 7. janúar 2009. Stefnandi er Ingimundur Grétarsson, Brákarbraut 11 í Borgarnesi, en stefnda er Borgarbyggð, Borgarbraut 14 í Borgarnesi.

Stefnandi krefst þess að viðurkennt verði með dómi að komist hafi á samningur á milli málsaðila vegna skerðingar á lóð stefnanda að Brákarbraut 11 í Borgarnesi þess efnis sem getur í óundirrituðum skriflegum samningi, dagsettum 13. júlí 2007, sem barst stefnanda 12. sama mánaðar með tölvupósti frá lögmanni stefnda, Inga Tryggvasyni, hdl. Jafnframt krefst stefnandi þess að stefndu verði gert að greiða málskostnað.

Stefnda krefst sýknu af kröfum stefnanda og að honum verði gert að greiða stefndu málskostnað.

I.

Stefnandi er eigandi að fasteigninni Brákarbraut 11 í Borgarnesi, en um er að ræða einbýlishús, sem stendur á leigulóð í landi sveitarfélagsins. Um lóðina er í gildi lóðarleigusamningur frá 1. febrúar 1988 og þar kemur fram að flatarmál lóðarinnar er 2.634,1 fermetrar.

Samkvæmt gildandi deiliskipulagi fyrir gamla miðbæinn í Borgarnesi er hluti af upphaflegri lóð fasteignarinnar Brákarbrautar 11 ætlaður undir bifreiðastæði. Á þessum hluta lóðarinnar stóð um áratugaskeið verslunarhúsnæði, en fyrri lóðarhafi hafði leigt þann hluta lóðarinnar undir atvinnuhúsnæðið. Stefnda fékk afsal fyrir þessu húsi 28. ágúst 2008 og hefur látið rífa það.

Hinn 2. júlí 2007 var haldinn fundur á skrifstofu stefndu með stefnanda, fyrrsvarsmönnum stefnda og lögmönnum málsaðila. Á fundinum var rætt um samkomulag milli aðila sem fólst aðallega í því að vegna skerðingar á lóð stefnanda í samræmi við deiliskipulag fengi hann í sinn hlut aðliggjandi lóð að Brákarbraut 11a ásamt gömlu húsi sem stendur á þeirri lóð. Jafnframt tæki stefnda að sér frágang vegna umferðarréttar yfir aðliggjandi lóð að Brákarbraut 13, auk fleiri atriða sem hér verða ekki rakin. Í málinu deila aðilar um hvort komist hafi á bindandi samningur í þessa veru, en stefnandi heldur því fram að lögmönnum aðila hafi verið falið að ganga frá samningi til undirritunar.

Í kjölfar þessa fundar samdi lögmaður stefnanda samdægurs drög að samningi og sendi sveitarstjóranum í Borgarbyggð. Tveimur dögum síðar eða 4. júlí svaraði sveitarstjórinn þeim pósti og gerði athugasemdir við tvö atriði í samningsdrögunum. Í kjölfarið áttu sér stað orðsendingar milli lögmanna málsaðila og gengu samningsdrögin á milli þeirra. Ekki eru efni til að rekja þau samskipti í heild. Þess skal þó getið að í tölvupósti lögmanns stefnanda til lögmanns stefndu 12. júlí 2007 kom fram að hæla þyrfti út lóðarmörk Brákarbrautar 11a þar sem þau breyttust þannig að hægt yrði að gera sér grein fyrir hvernig lóðin yrði og setja mörkin inn á uppdrátt. Lögmaður stefndu sendi síðan sveitarfélaginu tölvupóst sama dag og kom á framfæri ósk stefnanda um að gerður yrði uppdráttur þar sem meðal annars kæmi fram hvernig göngustígur, svokallaður sögustígur, væri meðfram lóðinni. Í kjölfarið var starfsmanni bæjarins falið að gera uppdráttinn.

Í endanlegri mynd voru efnisákvæði í þeim samningsdrögum, sem dagsett eru 13. júlí 2007 og gengu milli málsaðila, svohljóðandi:

1. gr.

Ingimundur Grétarsson afsalar til Borgarbyggðar hluta af lóðinni Brákarbraut 11 undir bílastæði, sbr. meðfylgjandi uppdrátt, sem er hluti af samningi þessum. Um er að ræða nyrsta hluta lóðarinnar sem liggur að Brákarbraut. Lóðamörk eftir breytingu verða við steiptan vegg sem þar er og verður veggurinn sjálfur í eigu Borgarbyggðar. ... Borgarbyggð mun malbika bílastæði á lóðarhlutanum og skulu lóð Brákarbrautar 11 tilheyra tvö sérmerkt bílastæði sunnan við og sem næst steiptum tröppum sem liggja að húsinu Brákarbraut 11.

2. gr.

Borgarbyggð mun annast allan frágang vegna umferðarréttar Brákarbrautar 11 um lóð Brákarbrautar 13. Í þessu fellst að svæðið verður lagt bundnu slitlagi og það merkt sem kostur er þannig að sem greiðastur aðgangur verði að Brákarbraut 11 og að bílar lokist ekki inni.

3. gr.

Borgarbyggð tryggir að deiliskipulagi verð breytt þannig að settur verði byggingareitur fyrir bílskúr á lóð Brákarbrautar 11. Bílskúrin verði allt að 70 fm. og 330 rm. að stærð. Byggingareiturinn verði staðsettur við suðurmörk lóðarinnar nr. 11 og ca. 2 metrar í beinni línu innan við framhlið Brákarbrautar 13.

Borgarbyggð mun láta taka út úr deiliskipulagi að aðgengi að Brákarbraut 11a sé yfir lóð nr. 11 við Brákarbraut.

#### 4. gr.

Borgarbyggð afsalar til Ingimundar lóðinni Brákarbraut 11a ásamt öllum þeim mannvirkjum sem á lóðinni eru. Á lóðinni stendur 61,3 fm. timburhús sem skv. fasteignarmati er sagt byggt árið 1950 en er að stofni til mun eldra. Borgarbyggð mun leggja svokallaðan „sögustíg“ sbr. meðfylgjandi uppdrátt og verður hann utan við lóðina Brákarbraut 11a og á landi Borgarbyggðar. Aðgengi að Brákarbraut 11a verður um stíginn og skulu lóðinni fylgja eitt til tvö sérmerkt bílastæði við enda stígsins við Bjarnarbraut, sem líklega mun liggja samhliða Bjarnarbraut.

Borgarbyggð mun láta setja upp merkingar við „sögustíginn“ og listaverkið Brák að lóðirnar nr. 11 og 11a séu í einkaeign þannig að vegfarendur gangi síður yfir lóðirnar. Við undirritun samkomulags þessa skal Borgarbyggð afsala og afhenda Ingimundi fasteignina Brákarbraut 11a.

#### 5. gr.

Borgarbyggð mun leitast við að tryggja að starfsemi í húsunum nr. 13–15 við Brákarbraut verði með því sniði sem hún er nú í dag þ.e. safna- og veitingastarfsemi. Skal við það miðað að íbúar í nágrenni tilgreindra húsa verði ekki fyrir ónæði af þeirri starfsemi sem fram fer í húsunum. Er þá sérstaklega hafður í huga tíminn eftir miðnætti og sá tími þar sem venjulega skal friður ríkja í íbúðarhverfum.

#### 6. gr.

Allur kostnaður af framangreindum framkvæmdum skal greiddur af Borgarbyggð. Stefnt skal að því að allri vinnu vegna nauðsynlegra breytinga á skipulagi ef einhverjar eru, skuli lokið eigi síðar en 1. september 2007. Borgarbyggð skal hefja framkvæmdir við frágang bílastæða, sögustígs og frágang vegna umferðarréttar svo fljótt sem kostur er og skal þeim lokið eigi síðar en 1. október 2007. ...

#### 7. gr.

Við undirritun samkomulags þessa eða í kjölfar þess skulu gerðir viðaukar við lóðarleigusamninga um Brákarbraut 11 og 11a. Á nýjum uppdrætti af lóð 11a sem fylgi viðaukanum skal sýnt hvernig „sögustígurinn“ kemur utan um lóðina og á landi Borgarbyggðar.

Hinn 18. júlí 2007 voru samningsdrögin lögð fyrir fund byggðarráðs Borgarbyggðar og samþykkt. Málið var aftur tekið fyrir á fundi byggðarráðs 1. ágúst sama ár og þá voru drögin einnig samþykkt. Við atkvæðagreiðsluna sat einn fulltrúi í byggðarráði hjá og óskaði eftir að samningurinn yrði kostnaðarmetinn. Næst var málið tekið fyrir í sveitarstjórn 16. ágúst sama ár en á þeim fundi voru lagðar fram og ræddar fundargerðir byggðarráðs. Fyrir þann fund hafði sveitarstjóri ritað minnisblað 7. sama mánaðar þar sem gerð var grein fyrir málinu og einstökum kostnaðarliðum, en sveitarstjóri taldi heildarkostnað af samningnum við stefnanda nema 8.624.000 krónum. Fundargerðir bæði byggðarráðs og sveitarstjórnar eru birtar á netinu á heimasíðu stefndu.

Eftir að starfsmaður stefndu hafði gert uppdrátt af lóðum fyrir Brákarbraut 11 og Brákarbraut 11a var uppdrátturinn sendur lögmanni stefnanda með tölvupósti 7. ágúst 2008. Af hálfu stefnanda var ekki fallist á þennan uppdrátt þar sem lóð Brákarbrautar 11a hefði verið skert vegna göngustígs meðfram lóðinni. Einnig taldi stefnandi að uppdrátturinn væri ekki í samræmi við samning málsaðila þar sem bílastæði næðu inn fyrir steiptan vegg sem átti að vera á lóðarmörkum. Þá taldi stefnandi að ganga þyrfti frá staðsetningu bílageymslu til að hægt væri að undirrita samninginn.

Í kjölfar þess að stefnanda var sendur uppdráttur af lóðunum var efnt til fundar 17. ágúst 2007 með stefnanda, sveitarstjóra og formanni byggðarráðs til að fjalla um þau atriði sem stefnandi taldi í ósamræmi við samning málsaðila. Einnig var á vettvangi farið yfir lóðarmörk og eftir að bæjarstjóri hafði yfirgefið fundinn heldur stefnandi því fram að hann og formaður byggðarráðs hafi orðið ásáttir um hvernig lega göngustígar ætti að vera á lóðarmörkum. Stefnda telur hins vegar að ekki hafi komist á bindandi samkomulagi í þessa veru.

Um miðjan október og fram í nóvember 2007 fóru fram að frumkvæði stefndu viðræður milli aðila um að málinu yrði ráðið til lykta með því að sveitarfélagið keypti fasteign stefnanda að Brákarbraut 11. Þær viðræður runnu út í sandinn eftir að stefnda hafði tvívegis gert stefnanda tilboð í eignina. Í kjölfarið var samþykkt í byggðarráði 5. desember 2007 að falla frá fyrirliggjandi samningsdrögum vegna breyttra forsendna og var sveitarstjóra falið að gera stefnanda nýtt tilboð. Var þessi ákvörðun síðan kynnt á fundi sveitarstjórnar 13. sama mánaðar. Í kjölfarið var stefnanda gert tilboð með tölvubrési 27. desember 2007 um greiðslu að fjárhæð 5.500.000 krónur vegna skerðingar á upphaflegri lóð Brákarbrautar 11 fyrir bifreiðastæði í samræmi við deiliskipulag. Var tekið fram að um lokatilboð væri að ræða og yrði að öðrum kosti leitað eftir heimild til eignarnáms. Þessu erindi svaraði lögmaður stefnanda með tölvubrési 4. janúar 2008 þar sem því var haldið fram að kominn væri á bindandi samningur milli aðila um greiðslu fyrir skerðingu lóðarinnar með fasteigninni að Brákarbraut 11a í samræmi við skriflegan samning milli aðila og var þess krafist að stefnda stæði við það

samkomulag þegar í stað.

Samhliða því sem hér hefur verið rakið óskaði stefnandi með tölvubréfi 27. desember 2007 eftir rökstuðningi fyrir ákvörðun byggðarráðs frá 5. sama mánaðar að falla frá samningi aðila. Þessu erindi svaraði sveitarstjóri með bréfi 7. janúar 2008 en þar kom meðal annars fram að fyrir lægi skýrari sýn en áður um að stefna bæri að því að svæðið við Suðurneskletta yrði í framtíðinni nýtt í ríkari mæli undir safnastarfsemi og útivistarsvæði. Með hliðsjón af því hefði byggðarráð talið rangt að leigja land til einstaklings á þessu svæði, eins og samningsdröggin frá því í júlí 2007 gerðu ráð fyrir.

Að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar 18. mars 2008 tók stefnda ákvörðun um að taka hluta af lóð stefnanda eignarnámi á grundvelli 1. og 5. tölul. 2. mgr. 32. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997. Í kjölfarið var þess farið á leit með beiðni 10. apríl sama ár að Matsnefnd eignarnámsbóta mæti hæfilegar bætur til stefnanda fyrir 526,5 fermetra spildu úr lóðinni. Með úrskurði nefndarinnar 28. ágúst 2008 voru bætur til stefnanda ákveðnar 1.500 krónur á fermetra eða samtals 789.750 krónur. Að auki var stefndu gert að greiða stefnanda 650.000 krónur auk virðisaukaskatts í kostnað vegna matsmálsins. Stefnandi féllst ekki á þessa niðurstöðu og hélt fast við málsóknina á hendur stefndu, en málið hafði þegar verið höfðað 23. júní 2008, svo sem áður getur.

## II.

Stefnandi reisir kröfur sínar á því að komist hafi á skuldbindandi samningur milli málsaðila þess efnis að stefnda léti af hendi fasteignina Brákarbraut 11a vegna skerðingar á lóð stefnanda að Brákarbraut 11. Þessi samningur hafi bæði varið samþykktur af hálfu stefnanda og að hálfu stefndu með afgreiðslu málsins í byggðarráði og sveitarstjórn Borgarbyggðar. Afgreiðsla málsins hjá stefndu hafi síðan verið tilkynnt stefnanda og birt opinberlega á netinu á heimasíðu stefnda. Samkvæmt þessu hafi komist á bindandi samningur á milli aðila sem hvorugur geti hætt við án samþykkis hins. Í þessu tilliti telur stefnandi engu breyta þótt samningur milli aðila hafi ekki verið undirritaður, enda hafi báðir aðilar fallist á lokagerð hans. Undirritunin sem slík feli ekki í sér annað og meira en sönnun en það skipti ekki máli þar sem jafngild sönnun liggi fyrir í málinu. Stefnandi telur jafnframt að samningurinn feli ekki í sér hefðbundin kaup á fasteign og því gildi ekki formreglur laga nr. 40/2002.

Stefnandi telur hafa sjálfstæða þýðingu í málinu að stefnda er opinbert stjórnvald sem hafi kynnt ákvörðun sína á opinberum vettvangi, en það eitt og sér verði talið ígildi skuldbindandi undirritunar.

Stefnandi heldur því fram að með samþykki byggðarráðs 18. júlí og 1. ágúst 2007 og sveitarstjórnar 16. ágúst sama ár hafi verið tekin lögmat stjórnvaldsákvörðun sem bindi stefndu, sbr. 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Slík ákvörðun verði ekki endurupptekin nema að fullnægðum skilyrðum 24. gr. sömu laga, sem stefnandi telur ekki eiga við í málinu. Í því sambandi bendir stefnandi sérstaklega á að ákvörðun verði ekki endurupptekin að liðnum þremur mánuðum frá því hún var tilkynnt nema með samþykki allra aðila, sbr. 2. mgr. 24. gr. laganna. Þannig hafi ákvörðun byggðarráðs frá 5. desember 2007 og sveitarstjórnar 13. sama mánaðar verið markleysa bæði í einkaréttarlegu og

stjórnsýslulegu tilliti.

Stefnandi bendir á að í málinu liggi fyrir að ákvörðun stefndu að standa ekki við samninginn verði rakin til þess að einkaaðilar hafi sett sig í samband við sveitarfélagið og lýst yfir vilja til að breyta húsi stefnanda í safn. Þetta snerti hvorki stefnanda né tilurð samningsins og heimili ekki stefndu að falla frá skuldbindingu sinni.

### III.

Stefnda andmælir því að komist hafi á bindandi samningur milli aðila þess efnis sem stefnandi heldur fram. Til stuðnings því bendir stefnda á að málsaðilar hafi ekki náð samkomulagi um legu lóðarinnar að Brákarbraut 11a gagnvart aðliggjandi göngustíg, en það hafi verið afgerandi forsenda fyrir því að gengið yrði frá samningi milli málsaðila. Hér hafi strandað á því að stefnandi féllst ekki á tillögu stefndu um það hve stór hluti af lóðinni færi undir göngustíginn.

Stefnda vísar til þess að byggðarráð og sveitarstjórn hafi við afgreiðslu málsins verið að fjalla um samningsdrög en ekki fullfrágenginn samning tilbúinn til undirritunar. Þar sem öll atriði samningsins hafi ekki verið til lykta leidd hafi stefnda fallið frá því að gera samninginn við stefnanda og því hafi ákvörðun þess efnis verið tekin í byggðarráði 5. desember 2007.

Verði talið að stjórnsýslulög nr. 37/1993 eigi við í málinu telur stefnda að heimild hafi staðið til afturköllunar samkvæmt 1. tölul. 25. gr. laganna en þar komi fram að stjórnvaldi sé heimilt að afturkalla fyrri ákvörðun, ef það er ekki til tjóns fyrir aðila. Heldur stefnda því fram að stefnandi hafi ekki orðið fyrir tjóni vegna afturköllunarinnar, enda hafi honum verið boðnar bætur í kjölfarið sem voru mun hærri en þær bætur sem Matsnefnd eignarnámsbóta hefur nú talið hæfilegar vegna lóðarskerðingarinnar. Sú ákvörðun stefnanda að hafna því boði hafi hins vegar verið á hans ábyrgð og geti stefnda með engu borið áhættuna af þeirri ákvörðun stefnanda.

Þá tekur stefnda fram vegna tilvísunar stefnanda til 24. gr. stjórnsýslulaga um endurupptöku máls að málsmeðferðin hjá stefndu hafi ekki verið reist á því ákvæði laganna.

### IV.

Í málinu gerir stefnandi þá kröfu að viðurkennt verði að komist hafi á bindandi samningur á milli málsaðila vegna skerðingar á leigulóð stefnanda að Brákarbraut 11 í Borgarnesi þess efnis sem greinir í óundirrituðum skriflegum samningi, sem dagsettur er 13. júlí 2007. Miðar stefnandi þá við endanlega gerð skjals sem gengið hafði milli lögmanna málsaðila, en skjalið er orðrétt tekið upp í málavaxtalýsingu dómsins. Þessi kröfugerð stefnanda þykir nægjanlega ljós til að skorið verði úr um tilvist þeirra réttinda sem hann telur sig eiga og leitar viðurkenningar á með málsókn þessari.

Í gildandi deiliskipulagi fyrir gamla miðbæinn í Borgarnesi er gert ráð fyrir að hluti af lóð fasteignarinnar Brákabrautar 11 fari undir bifreiðastæði. Til að hrinda í framkvæmd þessu skipulagi fóru fram viðræður milli málsaðila 2. júlí 2007

og þá var því hreyft að hálfu stefndu að sveitarfélagið léti af hendi fasteignina Brákarbraut 11a gegn því að stefnandi gæfi eftir spilduna undir bifreiðastæðið. Í kjölfarið gengu drög að samningi í þessa veru á milli aðila, en drögin voru síðan samþykkt í byggðarráði stefndu 18. júlí og 1. ágúst 2007. Þá var fjallað um þessa afgreiðslu byggðarráðs í sveitarstjórn 16. ágúst sama ár. Í þessari málsmeðferð stefndu fólst ekki að tekin væri ákvörðun í skjóli stjórnarsýsluvalds heldur var fjallað um málið af hálfu sveitarfélagsins á einkaréttarlegum grundvelli. Um þessi lögskipti aðila fer því ekki eftir stjórnarsýslulögum, nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna, heldur ráðast úrslit málsins af því hvort komist hafi á bindandi samningur eftir reglum fjármunaréttar.

Meginefni þess óundirritaða samnings, sem stefnandi telur bindandi fyrir stefndu, eru makaskipti á lóðarhluta stefnanda og fasteign stefnda. Samkvæmt 2. málsl. 1. gr. laga um fasteignakaup, nr. 40/2002, gilda lögin um makaskipti eftir því sem við getur átt. Af hálfu stefndu hefur þeirri málsástæðu ekki verið hreyft að samningar um makaskipti séu formbundnir á sama veg og kaupsamningar, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna. Á þetta getur því ekki reynt í málinu.

Í því skjali sem stefnandi telur hafa að geyma bindandi samning segir í 4. gr. að stefnda muni leggja svokallaðan „sögustíg“ utan við lóðina að Brákarbraut 11a á landi Borgarbyggðar, en sýna átti legu þessa stígs á uppdrætti sem fylgi samningnum. Þegar skjal með samningnum lá fyrir í endanlegri mynd fór lögmaður stefnanda þess á leit með tölvubréfi 12. júlí 2007 að settir yrðu niður hælur á mörkum lóðarinnar að Brákarbraut 11a þar sem þau breyttust og að mörkin yrðu sett inn á uppdrátt. Þegar stefnda hafði tekið saman uppdrátt, sem fylgja átti samningnum, vildi stefnandi fyrir sitt leyti ekki fallast á hann. Meðal þeirra athugasemda sem stefnandi gerði við uppdráttinn var lega lóðarinnar gagnvart sögustígnum. Í kjölfarið átti stefnandi fund með sveitarstjóra og formanni byggðarráðs 17. ágúst 2007 þar sem fjallað var um þetta ágreiningsefni. Gegn andmælum stefndu hefur stefnandi ekki sannað að þetta atriði hafi verið endanlega til lykta leitt á þessum fundi eða síðar. Breytir engu í því tilliti þótt formaður byggðarráðs hafi borið fyrir dómi að hann hafi talið sig og stefnanda ná nokkurn veginn saman um þessi lóðarmörk, enda gat formaður byggðarráðs ekki upp á sitt eindæmi skuldbundið sveitarfélagið að þessu leyti.

Þegar þau viðskipti sem koma fram í umræddu skjali eru virt verður ekki talið að skuldbindandi samningur hafi komist á milli aðila nema þeir yrðu einhuga um mörk lóðarinnar að Brákarbraut 11a gagnvart aðliggjandi göngustíg. Þá er og til þess að líta að stefnandi sjálfur sagði í skýrslu sinni fyrir dómi að hann hefði ekki viljað skrifa undir samning fyrir sitt leyti fyrr en öll mál yrðu til lykta leidd. Samkvæmt þessu verður ekki talið að stefnandi hafi sýnt fram á að komist hafi á bindandi samningur milli málsaðila, en hann ber sönnunarbyrði fyrir þeirri staðhæfingu sinni að samkomulagið hafi komist á áður en frá því varð gengið skriflega með undirritun aðila. Verður stefnda því sýknað af kröfum stefnanda.

Eftir atvikum þykir rétt að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu.

Benedikt Bogason, héraðsdómari, kveður upp dóm þennan.

**D Ó M S O R Ð:**

Stefnda, Borgarbyggð, skal vera sýkn af kröfum stefnanda, Ingimundar Grétarssonar.

Málskostnaður fellur niður.

Benedikt Bogason