

Héraðsdómur Vesturlands

Dómur 14. apríl 2021

Mál nr. E-63/2019:

Móabyggð ehf.

(Kristján Gunnar Valdimarsson lögmaður)

gegn

Snæfellsbæ

(Sveinn Jónatansson lögmaður)

Dómur

I.

Mál þetta, sem tekið var til dóms 3. mars sl., var höfðað með birtingu stefnu 6. maí 2019.

Stefnandi er Móabyggð ehf., Skeifunni 17, Reykjavík, en stefndi er Snæfellsbær, Klettsbúð 4, Hellissandi.

Endanlegar dómkröfur stefnanda er eftirfarandi:

Stefnandi krefst þess að stefndi greiði stefnanda 14.500.000 krónur að viðbættum vöxtum skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 30. apríl 2018 til endurgreiðsludags, sbr. 2. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Jafnframt er krafist dráttarvaxta skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þingfestingu málsins til greiðsludags, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995.

Stefnandi krefst þess að stefndi endurgreiði stefnanda gatnagerðargjöld að fjárhæð 102.696.255 krónur vegna fasteignarinnar að Kólumúsarbryggju 1 í Snæfellsbæ (fnr. 231-7542). Gerð er krafa um að endurgreiðslan verði verðbætt miðað við vísitölu neysluverðs frá greiðsludegi til endurgreiðsludags, þ.e. frá 13. nóvember 2007 til greiðsludags, sbr. bráðabirgðaákvæði 3 í lögum nr. 153/2006. Þá er gerð krafa um dráttarvexti frá 29. júlí 2018 til greiðsludags, sbr. 9. gr. i.f. í lögum nr. 153/2018. Til vara er gerð krafa um vexti skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995, frá 29. júlí 2018 og dráttarvexti frá þingfestingu málsins til greiðsludags, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995.

Stefnandi krefst þess að stefndi greiði honum 64.200.000 krónur fyrir lóðarréttindi fasteignarinnar að Kólumbusarbryggju 1 í Snæfellsbæ, að viðbættum dráttarvöxtum frá þingfestingu málsins, en til vara 30 dögum eftir þingfestingu málsins, til greiðsludags, sbr. 3. mgr. og 4. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2001.

Stefnandi krefst þess að fasteignagjöld að fjárhæð 14.041.684 krónur fyrir tímabilið 1. júlí 2015 til 15. maí 2018 verði endurgreidd stefnanda, ásamt dráttarvöxtum frá 3. maí 2018, en til vara 30 dögum eftir þingfestingu málsins, til greiðsludags.

Þá er þess krafist að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda málskostnað að skaðlausu með hliðsjón af málskostnaðarreikningi.

Stefndi krefst þess að verða sýknaður af kröfum stefnanda en að þær verði að öðrum kosti lækkaðar verulega. Jafnframt krefst stefndi málskostnaðar úr hendi stefnanda með að mati dómsins.

Stefndi krafðist þess í greinargerð sinni aðallega að málinu yrði í heild vísað frá dómi og var málflutningur vegna þeirrar kröfu ákveðinn 8. maí 2020. Daginn áður, eða 7. maí 2020, tilkynnti lögmaður stefnda síðan að í ljósi dóms Landsréttar í málinu nr. 52/2020 hefði stefndi ákveðið að falla frá frávísunarkröfu að því er varðaði kröfu um endurgreiðslu á 14.500.000 krónum, sbr. 1. mgr. kröfugerðar hans, kröfu um endurgreiðslu gatnagerðargjalda að fjárhæð 102.696.255 krónur, sbr. 2. mgr. kröfugerðar hans, og um endurgreiðslu fasteignagjalda að fjárhæð 14.041.684 krónur, sbr. 4. mgr. kröfugerðar hans. Með úrskurði uppkveðnum 3. júní 2020 var fallist á kröfu stefnda um að vísa frá dómi þeirri upphaflegu kröfu stefnanda að hann krefðist viðurkenningardóms fyrir rekstrartjóni stefnanda frá því er umsókn um byggingarleyfi var lögð fram 10. júní 2015 til 30. apríl 2018. Var sá úrskurður staðfestur með úrskurði Landsréttar uppkveðnum 27. ágúst 2020.

II.

Með lóðarleigusamningi við stefnda, Snæfellsbæ, dags. 31. mars 2009, tók félagið Iceland Glacier Products ehf. á leigu til 50 ára 62.083 m² lóð undir atvinnuhúsnæði að Kólumbusarbryggju 1 í Snæfellsbæ. Í samningnum er tiltekið að leigutaki skuli hafa afnotarétt af lóðinni, þar með talið heimild til að byggja á henni vatnsverksmiðjuhús í

samræmi við gildandi skipulag á svæðinu. Þá kemur m.a. fram að árlegt leigugjald sé í samræmi við gjaldskrá bæjarins á hverjum tíma, sem við undirritun samnings hafi verið 1.503.750 krónur, auk þess sem lóðarhafa sé skylt að greiða gatnagerðargjöld og önnur gjöld sem löglega hafi verið ákveðinn af leigusala. Fyrir liggur að gatnagerðargjöld að fjárhæð 102.696.255 með gjalddaga 13. nóvember 2007 voru greidd í apríl 2008.

Með úrskurði Héraðsdóms Vesturlands uppkveðnum 6. desember 2011 var bú Iceland Glacier Products ehf. tekið til gjaldþrotaskipta. Við upphaf skiptameðferðar lá fyrir beiðni um nauðungarsölu á einu eign búsins, u.þ.b. 8.128 m² verksmiðjuhúsi, sem hið gjaldþrota félag hafði reist til vatnsframleiðslu á lóðinni Kólumbusarbryggju 1. Við fyrirtöku vegna nauðungarsölnunnar 3. apríl 2012 samþykkti sýslumaðurinn á Vesturlandi beiðni skiptastjóra skv. 23. gr. laga um nauðungarsölu nr. 90/1991 um að nauðungarsalan færi fram á almennum markaði samkvæmt VI. kafla laganna og var skiptastjóra í kjölfarið falið að annast sölu eignarinnar. Komst í kjölfarið á kaupsamningur um húsið ásamt tilheyrandi lóðarréttindum hinn 26. febrúar 2015 og var uppboðsafsal sýslumanns til stefnanda gefið út 5. maí sama ár.

Hinn 10. júní 2015 sótti stefnandi um byggingarleyfi til byggingarfulltrúa Snæfellsbæjar til niðurrifs hússins á lóðinni. Var erindið tekið fyrir á fundi umhverfis- og skipulagsnefndar Snæfellsbæjar 11. s.m. og ákvað nefndin þá að fresta afgreiðslu þess á meðan málið yrði skoðað betur. Þá barst stefnanda tölvupóstur 22. s.m. frá bæjarstjóra stefnda með drögum að samningi milli aðilanna. Var þar að finna ákvæði þess efnis að stefnandi afsalaði sér fasteigninni Kólumbusarbryggju 1 til stefnda gegn greiðslu einnar krónu. Þá kom fram í drögunum að það væri „... forsenda stefnda fyrir veitingu framangreinds byggingarleyfis ...“ að stefnandi greiddi stefnda 12.500.000 krónur sem gjald vegna byggingarleyfis. Jafnframt skyldi greiða öll fasteignagjöld vegna eignarinnar fram til 1. júlí 2015. Kom fram í tölvupóstsamskiptum vegna málsins í kjölfarið að skilyrði þessi væru í samræmi við skilyrði sem bærinn hefði sett í sams konar samkomulag sem gert hefði verið við skiptastjóra þrotabús ICP ehf., áður þb. Iceland Glacier Products ehf., hinn 11. apríl 2013 um niðurrif hússins.

Með tölvupósti til bæjarstjóra Snæfellsbæjar 27. ágúst 2015 ítrekaði stefnandi að hann hefði sótt um byggingarleyfi til umhverfis- og skipulagsnefndar bæjarins en það hefði

ekki verið afgreitt. Var þeirri spurningu komið á framfæri við bæjarstjóra hvenær vænta mætti afgreiðslu málsins og hvort einhverra frekari upplýsinga væri þörf frá stefnanda til að nefndin gæti afgreitt erindið. Svaraði bæjarstjóri þessu erindi og tók fram að hann væri hissa á póstinum en upplýsti að gera þyrfti „... samkomulag um niðurtöku hússins á grundvelli samkomulags sem gert var við skiptastjóra um það mál.“

Með bréfi umhverfis- og skipulagsnefndar, dags. 2. september 2016, var stefnanda tilkynnt að erindi hans hefði verið tekið fyrir á fundi nefndarinnar 25. ágúst 2016. Hefði umsókninni verið hafnað á þeim grundvelli að ekki lægi fyrir samningur við stefnda um niðurrif hússins að Kólumbusarbryggju 1.

Með bréfi lögmanns stefnanda til lögmanns stefnda, dags. 3. maí 2017, var umsókn stefnanda um niðurrif umrædds húss áréttuð og tekið fram að hann teldi ólöglegt það skilyrði fyrir leyfi til niðurrifs að greiddar yrðu 12.500.000 krónur til stefnda. Engin efnisleg rök væru fyrir því skilyrði og krafan sem slík væri ómálefnaleg. Var þess krafist að umsókn stefnanda yrði tekin til afgreiðslu og að fallið yrði frá því. Með bréfi lögmanns stefnda hinn 19. júní 2017 var því hafnað að falla frá framangreindu skilyrði fyrir útgáfu leyfisins. Með tölvupósti 21. júní s.á. lýsti stefnandi því yfir að hann væri tilbúinn að ganga til samninga við sveitarfélagið á þeim nótum sem um hefði verið samið við skiptastjóra á sínum tíma tíma „... með fyrirvara um lögmæti slíks samnings og greiðslna skv. honum.“ Með tölvupósti 7. júlí s.á. greindi lögmaður stefnda frá því að umbjóðandi hans væri reiðubúinn til að ganga til slíkra samninga en fjárhæðir téðrar greiðslu myndu þá hækka úr 12,5 milljónum í 14,5 milljónir króna og var vísað til verðlagsbreytinga því til rökstuðnings.

Lögmenn aðila voru í nokkrum bréfa- og tölvupóstsamskiptum vegna málsins í framhaldi og í tölvupósti frá lögmanni stefnda 25. apríl 2018 kom fram að stefndi myndi krefjast þess að stefnandi félli frá kröfu sinni um fyrirvara í samkomulagi þeirra svo að unnt væri að ganga frá útgáfu umbeðins byggingarleyfis. Lyktaði þessum samskiptum með því að aðilar gengu hinn 30. apríl 2018 frá samkomulagi sín í milli um kaup stefnanda „á fasteigninni Kólumbusarbryggja 1, Snæfellsbæ, innlausn lóðarréttinda og niðurrif mannvirkja sem á henni standa.“ Þar kemur fram í 2. gr. að stefndi veiti stefnanda byggingarleyfi til niðurrifs á húsi sem standi á fyrrgreindri lóð gegn því að stefnandi

greiði kostnað og fasteignagjöld samkvæmt 6. gr. samningsins. Þá er tilgreint í 6. gr. samningsins að það sé skilyrði stefnda fyrir veitingu byggingarleyfisins að stefnandi greiði stefnda 14.500.000 krónur sem greiðslu vegna byggingarleyfisins skv. 2. gr. og vegna alls kostnaðar við frágang lóðarinnar og sem bætur fyrir það að heimila niðurrif hússins, enda sé ljóst að stefndi verði fyrir umtalsverðu tjóni af því að heimila niðurrif hússins. Þannig verði hann af fasteignagjöldum af húsinu sem áður hefði verið samið um að stæði á lóðinni með varanlegum hætti. Jafnframt skuli greiða öll fasteignagjöld til 15. maí 2018.

Með bréfi byggingarfulltrúa stefnda til stefnanda, dags. 7. maí 2018, er upplýst að umhverfis- og skipulagsnefnd hafi á fundi sínum 30. apríl 2018 tekið fyrir umsókn stefnanda um byggingarleyfi fyrir niðurrifi hússins að Kólumbusarbryggju 1. Þá segir svo í bréfi byggingarfulltrúa: „Umhverfis- og skipulagsnefnd samþykkir niðurrif sem veitt er með eftirfarandi fyrirvörum og skilyrðum:

- 1) Að gengið verði frá samningi milli Snæfellsbæjar og húseiganda um framkvæmd niðurrifs og greiðslu til Snæfellsbæjar vegna þess.
- 2) Að greiðslur samkvæmt þeim samningi hafi verið greiddar án fyrirvara.
- 3) Að fasteignagjöld fram til 15. maí 2018 hafi verið greidd að fullu og án fyrirvara.
- 4) Hafi þessi skilyrði ekki öll verið uppfyllt að öllu leyti eins og þau eru sett hér fram innan þriggja vikna frá því að bæjarstjórn hefur staðfest þetta byggingarleyfi með þessum skilyrðum þá fellur byggingarleyfi þetta sjálfkrafa niður.

Byggingarleyfi verður gefið út þegar:

1. Bæjarstjórn hefur samþykkt afgreiðslu byggingarnefndar.
2. Byggingarstjóri hefur undirritað ábyrgðarlýsingu sbr. 13. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010.
3. Staðfesting á tryggingu byggingarstjóra hefur borist byggingarfulltrúa.
4. Byggingarleyfisgjöld og önnur tilskilin gjöld hafa verið greidd.

Óheimilt er að hefja framkvæmdir fyrr en ofangreind skilyrði hafa verið uppfyllt.“

Fyrir liggur að stefnandi greiddi tilskilin gjöld í apríl 2018 og að hinn 17. maí sama ár gaf byggingarfulltrúi út byggingarleyfi til niðurrifs hússins. Var húsið í kjölfarið tekið niður.

Stefnandi höfðaði mál þetta síðan með birtingu stefnu 6. maí 2019, eins og áður segir.

Við aðalmeðferð málsins var tekin aðilaskýrsla af bæjarstjóra stefnda, Kristni Jónassyni og vitnaskýrsla af Sigurði I. Halldórssyni lögmanni.

III.

Krafa um endurgreiðslu á 14.500.000 krónum

Stefnandi vísar til þess að útgáfa byggingarleyfis 17. maí 2018 hafi verið stjórnvaldsákvörðun sem verði að byggjast á lögmatum og málefnalegum forsendum. Byggingarleyfi sé veitt á grundvelli III. kafla laga nr. 160/2010 um mannvirki, en í 5. t.l. 3. gr. laganna komi fram að byggingarleyfi sé skriflegt leyfi byggingarfulltrúa eða Mannvirkjastofnunar til að byggja hús eða önnur mannvirki, breyta þeim eða rífa, eða breyta notkun þeirra, útliti eða formi. Reglur stjórnsýslulaga gildi um meðferð umsókna um byggingarleyfi og um útgáfu þess.

Stefnandi bendi á að hann hafi neyðst til að skrifa undir skilyrði stefnda fyrir byggingarleyfinu og ekki mátt setja fyrirvara vegna þess. Að sama skapi sé ljóst að ekki sé nauðsynlegt að setja fyrirvara þegar ólögmat gjöld séu innheimt af hálfu ríkis eða sveitarfélags. Gildi þar um m.a. lög nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, þar sem fram komi að stjórnvöld skuli endurgreiða þau gjöld sem ofgreidd hafi verið og skuli hafa frumkvæði að því, sbr. 1. gr. nefndra laga.

Því sé sérstaklega mótmælt að gjaldtakan byggist á samningsfrelsi hins stefnda sveitarfélags, enda hafi sveitarfélag eitt heimild til þess að gefa út byggingarleyfi. Hér sé ekki um samning sveitarfélags að ræða um leigu á íbúð eða slíkt heldur lögbundið og skyldubundið verkefni þess, þar sem stefndi sé bundinn af reglum stjórnsýsluréttar.

Ákvörðun stefnanda um veitingu eða synjun byggingarleyfis til niðurrifs verði að vera byggð á málefnalegum og lögmatum sjónarmiðum. Gjaldtaka um 14.500.000 króna falli

ekki undir það en ljóst sé að það eina sem stefndi hafi litið til svo að leyfið yrði útgefið væri að peningarnir væru greiddir. Ekki hafi verið um að ræða lögmæt skipulagssjónarmið, verndunarsjónarmið eða önnur lögmæt sjónarmið er kunnir að ráða synjun á beiðni um byggingarleyfi til niðurrifs. Stefndi hafi ekki tilgreint nein sjónarmið í synjun fyrir byggingarleyfinu önnur en að samningar hefðu ekki náðst og þar með að greiðsla hefði ekki verið samþykkt fyrir byggingarleyfið, auk þess skilyrðis að afhenda yrði lóðina gegn einnar krónu greiðslu til sveitarfélagsins. Stefndi hafi því verið reiðubúinn að gefa út byggingarleyfi en synjun hans byggst á þessum ólögmætu og heimildarlausu skilyrðum. Ljóst sé þó að stefndi hafi stefnt að lögmætu markmiði, þ.e. að gefa út byggingarleyfið, en með ólögmætum skilyrðum um greiðslu fyrir leyfið, þ.e. ólögmætri gjaldtöku og ólögmætri kröfu um afhendingu lóðar án raunverulegs endurgjalds. Í reynd hafi verið um að ræða eignaupptöku hjá stefnanda sem brjóti í bága við 72. gr. stjórnaskrárinnar. Þá sé sérstakt að lögmaður stefnda hafi bent á það löngu eftir synjun sveitarfélagsins að synjunin hafi verið kæránleg til æðra stjórnvalds á sama tíma og lögmaðurinn segi að sveitarfélagið hafi fullt samningsfrelsi til að setja skilyrði. Til hvers myndi slík stjórnsýslukæra leiða?

Engan skatt eða þjónustugjöld megi innheimta nema fyrir liggi lagaheimild. Um heimild til töku þjónustugjalda gildi lögmætisregla stjórnsýsluréttar. Þar sem stjórnsýslan sé lögbundin verði almennt að ganga út frá því að slík gjöld verði ekki innheimt án heimildar í lögum og þá eingöngu til þess að standa straum af þeim kostnaði sem lagaheimildin mæli fyrir um. Til töku þjónustugjalda nægi einföld lagaheimild, þ.e. að tekið sé fram í lögnum að heimilt sé að taka tiltekið gjald.

Þjónustugjald hafi verið skilgreint sem greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga og lögaðila verði að greiða hinu opinbera, eða öðrum sem hafi heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið sé í té og sé greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið. Rökstyðja verði síðan þann kostnað sem hljótist af, en grundvallaratriði sé að lagaheimild þurfi að vera fyrir töku þjónustugjalds.

Minnt sé á að eini aðilinn sem geti veitt byggingarleyfi til niðurrifs sé á vegum stefnda. Um sé að ræða stjórnsýsluákvörðun og hafi skilyrðin bitnað á stefnanda einum. Hvorki

sé fyrir hendi lagaheimild til handa stefnda til að skilyrða útgáfu byggingarleyfis til niðurrifs með sérstöku gjaldi né til að setja skilyrði um afsal eignar gegn greiðslu einnar krónu. Verði því ekki annað séð en að um geðþóttaákvörðun hafi verið að ræða.

Stefnandi hafi aldrei verið bundinn við skilyrði stefnanda um greiðslu 14.500.000 króna eða um afsal eignarinnar fyrir eina krónu þar sem skilyrðin séu ólögmat. Vísist um þetta m.a. til dóms Hæstaréttar í máli nr. 130/1939 (1940:225). Þar sem ekki sé til staðar lagaheimild eða heimild í reglugerð sem sett hafi verið á grundvelli laga, til að leggja á gjald vegna útgáfu byggingarleyfis til niðurrifs, sé gjaldtakan ólögmat. Þar sem gjaldtakan sé ólögmat beri þegar af þeirri ástæðu að endurgreiða hið ólögmeta gjald, sbr. 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.

Þrátt fyrir að stefnandi hafi skrifað undir að greiða 14.500.000 krónur og hafi þegar greitt þá fjárhæð hafi það einungis verið gert til að geta hafið niðurrif hússins og þannig dregið úr tjóni. Af fyrirliggjandi skriflegum samskiptum milli stefnanda og lögmanns stefnda sjáist að stefnandi hafi viljað gera fyrirvara en því verið hafnað. Hafi því verið ljóst að ekki yrði gefið út byggingarleyfi til niðurrifs nema með því að undirgangast skilmála stefnda. Margsinis hafi verið reynt að fá stefnda til að gefa út byggingarleyfi en því verið hafnað á ólögmatum forsendum. Stefnandi sé þannig ekki bundinn við sína undirskrift á samninginn frá 30. apríl 2018, enda hafi hann verið beittur ólögmatrí nauðung af hálfu stefnda, sbr. 29. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga. Hafi stefnandi ekki getað annað en skrifað undir til að öðlast leyfið og stefndi öðlast meira en hann hafi átt að lögum rétt á, þ.e. 14.500.000 krónur. Verði talið að stefndi hafi beitt stefnanda nauðung sé ákvæði samningsins um greiðslu gjaldsins andstætt lögum og samkvæmt meginreglum samningaréttar séu slíkir samningar ógildir. Enn fremur verði að telja að umrætt skilyrði samningsins, sem áskilji greiðslu og afsal á eign til stjórnvalds langt undir markaðsverði gegn útgáfu leyfi, teljist ósanngjarnt á grundvelli 36. gr. laga nr. 7/1936 og eigi að leiða til þess að samningnum verði breytt þannig að gangverð komi fyrir til greiðslu fyrir lóðina.

Krafa um endurgreiðslu gatnagerðargjalda

Stefnandi bendi á að hann hafi eignast eignina að Kólumbusarbryggju 1 þegar sýslumaðurinn á Vesturlandi hafi gefið út til hans uppboðsafsal vegna eignarinnar 5. maí

2015, í kjölfar nauðungarsölu eignarinnar á almennum markaði skv. VI. kafla laga um nauðungarsölu nr. 90/1991. Af þessu leiði að stefnandi hafi þá tekið við öllum réttindum og skyldum er varði fasteignina og lóðarleigusamninginn.

Greiðsla gatnagerðargjalda hafi verið skilyrði fyrir veitingu byggingarleyfis, sbr. lóðarleigusamninginn og t.d. 3. tl. 13. gr. laga nr. 60/2010 um mannvirki. Þá gildi sérstök lög um gatnagerðargjald nr. 153/2006 og í 9. gr. þeirra komi fram að sveitarfélagi beri að endurgreiða gatnagerðargjald innan 90 daga ef lóðarúthlutun er afturkölluð, ógilt eða lóð er skilað. Umræddri lóð hafi verið skilað með því að byggingin á henni hafi verið rifin og látin sveitarfélaginu aftur í té til frjálsrar úthlutunar. Við þá úthlutun hafi nýjum lóðarhafa að sjálfsgöðu borið að greiða gatnagerðargjald samkvæmt lögum. Að öðrum kosti mun sveitarfélagið hagnast á ólöglegan hátt með innheimtu gatnagerðargjalds tvisvar af sömu eigninni. Stefndi hafi þvingað stefnanda til að gera samning um að afsala sér lóðinni gegn greiðslu einnar krónu, sbr. 5. gr. samnings aðila og afsal, dags. 30. apríl 2018. Þá komi jafnframt fram í 2. gr. samningsins að lóðarleigusamningnum skuli rift og það áritað á samninginn til þinglýsingar.

Með því að samþykkja og gefa út byggingarleyfi til niðurrifs hafi stefndi í reynd samþykkt að lóðinni væri skilað og beri honum því að endurgreiða gatnagerðargjöldin af sjálfsdáðum innan 90 daga, sbr. 9. gr. laga nr. nr 153/2006 um gatnagerðargjald og 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, en þetta hafi stefndi ekki gert. Þá leiði það af almennum reglum kröfuréttar að þegar samningi sé rift skuli greiðslur ganga til baka. Eigi lóðin samkvæmt því að ganga til stefnda en gatnagerðargjaldið til stefnanda. Fyrir liggi að lóðarleigusamningi hafi verið rift og á þeim grundvelli lóðinni skilað, sbr. samkomulag aðila 30. apríl 2018, áritun á lóðarleigusamning sama dag og tölvupóst bæjarstjóra stefnda til sýslumanns vegna þinglýsingar frá 17. maí 2018. Hafi lóðinni þannig verið skilað í skilningi 9. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald. Þar sem stefndi hafi ekki endurgreitt gatnagerðargjaldið að eigin frumkvæði þegar lóðinni hafi verið skilað hafi verið nauðsynlegt að höfða þetta mál til endurgreiðslu gatnagerðargjalda. Þar sem stefndi hafi tekið yfir öll réttindi og skyldur samkvæmt kaupsamningi sé hann réttur og lögmætur eigandi og aðili endurgreiðslukröfu gatnagerðargjalda, enda sé það stefnandi sem hafi skilað lóðinni.

Verði ekki fallist á að stefnandi eigi kröfu á grundvelli framangreinds lagaákvæðis um skil á lóðinni sé þess krafist að gatnagerðargjaldið verði endurgreitt á grundvelli riftunar stefnda á lóðarleigusamningnum. Samningnum hafi verið rift með samkomulagi aðila 30. apríl 2018 og áritun á samninginn sama dag um riftunina, ásamt tölvupósti bæjarstjóra stefnda. Leigutaki hafi skilað lóðinni til stefnda, en stefndi ekki skilað gagngjaldinu sem greitt hafi verið fyrir lóðina, sem sé gatnagerðargjaldið að fjárhæð 102.696.255 krónur, en í 6. gr. lóðarleigusamningsins segi að „lóðarhafa er skylt að greiða gatnagerðargjöld og önnur gjöld, sem löglega hafa verið ákveðin af leigusala.“ Af þessari ástæðu sé þess krafist að stefndi verði dæmdur til endurgreiðslu á 102.696.255 krónum, auk vaxta og dráttarvaxta.

Verði ekki fallist á að stefndi endurgreiði gatnagerðargjöld á þeim grundvelli að lóðinni hafi verið skilað eða samningi rift sé gerð krafa um endurgreiðslu jafnvirðis gatnagerðargjalds á grundvelli skaðabótareglunnar. Stefndi hafi krafist þess með ólögmætum og saknæmum hætti að stefnandi afsalaði sér lóðinni gegn einnar krónu gjaldi hinn 30. apríl 2018. Tjón vegna greiðslu gatnagerðargjalda sé sennilega afleiðing af þessu ólögmæta atferli stefnda. Stefnandi hefði getað selt lóðina og þá legið fyrir að greitt hefði verið gatnagerðargjald vegna lóðarinnar sem ekki væri hægt að krefja um að nýju. Stefndi muni því með kröfu sinni um afsal gegn greiðslu málamyndaendurgjalds öðlast ólögmætan hagnað með því að krefjast gatnagerðargjalds tvisvar af sömu lóð. Tjónið hafi ekki orðið ljóst fyrir en stefndi hafi gert það að skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis til niðurrifs að stefnandi afsalaði sér lóðinni til stefnda gegn einnar krónu greiðslu. Þá skuli tekið fram að stefndi hafi ekki innt einnar krónu gjaldið af hendi og virðist því sem stefndi hafi ávallt litið á þetta til málamynda til að fá lóðina án þess að stefnandi gæti haldið því fram að verið væri að skila lóðinni og stefnda bæri að endurgreiða gatnagerðargjaldið.

Krafa um greiðslu 64.200.000 króna vegna lóðarréttinda

Krafa þessi sé á því byggð að ákvæði í samningi um að söluverð lóðarinnar til stefnda væri ein króna sé ógilt með vísan til meginreglna samningaréttar um ákvæði andstætt lögum. Í 27. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna komi fram að skráð matsverð fasteignar skuli vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu. Fasteignamat sé því markaðsverð til staðgreiðslu og beri því að nota það viðmið. Markaðsvirði

lóðarréttindanna sé því fasteignamat þeirra, sem sé 64.200.000 krónur, sbr. fasteignamat frá 2018.

Enn fremur sé byggt á 36. gr. laga nr. 7/1936 um samninga, umboð og ógilda löggæringa og gerð krafa um að efni samnings aðlila verði breytt þannig að eðlilegt verð komi fyrir lóðina, þ.e. að gatnagerðargjald vegna lóðarinnar verði endurgreitt og að stefnandi fái markaðsverð fyrir lóðina sem nemi fasteignamati. Sé og í þessu sambandi vísað til dóms Hæstaréttar í máli nr. 130/1939 (1940:225). Stefndi eigi því rétt á eðlilegri greiðslu fyrir lóðarréttindin sem sé gangverð slíkrar lóðar eða markaðsvirði, eins og áður segi.

Því til viðbótar sé á því byggt að ákvæðið sé ósannjarnt og ógildanlegt skv. 36. gr. laga nr. 7/1936, auk þess sem beitt hafi verið nauðung, sbr. 29. gr. sömu laga. Stefnandi hafi keypt fasteignina til niðurrifs fyrir 95.630.833 krónur, en stefndi neitað að veita byggingarleyfi til niðurrifs án lögmatra og málefnalega sjónarmiða. Hafi það valdið stefnanda miklu tjóni að fá ekki leyfið.

Krafa um endurgreiðslu fasteignagjalda

Stefnandi vísi til þess að í umræddum samningi aðila frá 30. apríl 2018 hafi stefndi sett það skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis að fasteignagjöld vegna eignarinnar til 15. maí 2018 væru greidd. Þá komi eftirfarandi fram í tölvupósti bæjarstjóra stefnda til starfsmanns stefnanda 27. ágúst 2015: „Engin leyfi verða gefin út á meðan það hvíla ógreidd fasteignagjöld á eigninni.“ Seinna komi fram: „Um leið og samkomulag liggur fyrir þá verður gefið út leyfi til niðurtöku.“ Hafi málið því verið að velkjast hjá stefnda vegna ólögmatra skilyrða hans í um þrjú ár og hafi stefnandi þurft að greiða stefnda fasteignagjöld í meira en þrjú ár vegna þessa. Hefði hins vegar venjubundin afgreiðsla verið á byggingarleyfinu hefði afgreiðsla þess tekið stuttan tíma. Ekkert hafi komið fram um að stefndi hefði á málefnalegum forsendum getað hafnað útgáfu leyfisins, enda hafi stefndi síðan gefið út byggingarleyfi þegar hin ólögmatu skilyrði hafi verið uppfyllt. Með þessu hefði stefndi haldið stefnanda, sem gjaldanda fasteignagjalda, mun lengur en þurft hefði og það með margumræddum ólögmatum skilyrðum, sem stefnandi hefði ítrekað reynt að fá stefnda til að falla frá.

Á framangreindum grundvelli sé krafist endurgreiðslu á fasteignagjöldum frá 1. júlí 2015 til 15. maí 2018 og sundurliðist krafan þannig:

Fasteignagjöld vegna 2015 hafi verið 6.097.894 krónur með vöxtum og kostnaði, sbr. yfirlit, dags. 11. janúar 2016. Fasteignagjöld vegna febrúar og mars 2016 hafi verið 1.738.494 krónur með kostnaði, sbr. yfirlit, dags. 20. maí 2016. Fasteignagjöld 2017 hafi verið 867.358 kr. á mánuði og greiðst þannig:

Gjöld vegna apríl 2017	867.356 kr.	Greitt 4. maí 2017
Gjöld vegna maí 2017	867.356 kr.	Greitt 31. maí 2017
Gjöld vegna júní 2017	850.861 kr.	Greitt 4. september 2017
Gjöld vegn júlí 2017	867.356 kr.	Greitt 11. september 2017

Fasteignagjöld 2018 hafi verið 907.718 kr. á mánuði og greiðst þannig:

Greitt 14. mars 2018 907.724 kr.

Greitt 3. maí 2018 1.844.643 kr.

Samtals hafi greiðslur til stefnda vegna fasteignagjalda numið 14.041.684 krónum, sem krafist sé endurgreiðslu á, þ.e.:

(907.724+1.844.643+867.356+867.356+850.861+867.356+1.738.494+6.097.894).

IV.

Stefndi byggir á því að hann hafi við gerð samningsins og afsalsins 30. apríl 2018 og síðan við útgáfu byggingarleyfis til niðurrifs farið í einu og öllu að lögum. Um sé að ræða tvo aðskilda löggerninga. Annars vegar samning einkaréttarlegs eðlis, sem sé ekki stjórnsluákvörðun samkvæmt almennri skilgreiningu íslenskra og erlendra fræðimanna á því lagalega hugtaki. Samkvæmt þeirri skilgreiningu teljist það stjórnsluákvörðun þegar stjórnvald kveði einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnsluvalds og laga. Á þessari skilgreiningu séu stjórnslulög nr. 37/1993 byggð. Samkvæmt gagnályktun frá 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga gildi lögin ekki um samninga einkaréttarlegs eðlis nema hvað varði sérstakt hæfi sem fjallað sé um í II. kafla laganna. Stjórnslulögin nái því samkvæmt þessu ekki til einkaréttarlegra samninga sem gengið sé til með frjálsum vilja, án

lagaskyldu, og þar sem niðurstaðan sé byggð á samkomulagi aðila en ekki einhliða valdbeitingu. Megi samkvæmt þessu vera ljóst að þegar sveitarfélag selji lausafé, bifreið eða fasteign eða geri leigusamninga eða breyti þá sé ekki um stjórnsluákvörðun að ræða. Þetta eigi því við um lóðarleigusamninga um fasteignir í eigu sveitarfélags og samninga um breytingu á þeim, líkt og gert hafi verið í samningi aðila frá 30. apríl 2018. Umræddur samningur aðila feli því ekki í sér stjórnsluákvörðun og gildi reglur stjórnsluréttar og stjórnslulög nr. 37/1993 ekki um samninginn, enda sé ekki byggt á því í málinu að samningurinn hafi brotið gegn hæfisreglum II. kafla stjórnslulaga. Útgáfa byggingarleyfa á grundvelli mannvirkjalaga nr. 160/2010 sé hins vegar stjórnsluákvörðun. Verði við úrlausn málsins að skilja þarna á milli. Breyti engu þótt útgáfa byggingarleyfis hafi tengst umræddum samningi sem legið hafi fyrir við útgáfu leyfisins. Verði í þessu sambandi að líta til þess að áður hafi verið búið að hafna útgáfu byggingarleyfis til niðurrifs á umræddri eign á fundi umhverfis- og skipulagsnefndar 25. ágúst 2016. Hafi það verið gert á grundvelli lögmætra sjónarmiða sem kynnt hafi verið stefnanda, en þau sjónarmið hafi verið rakin í ítarlegri bókun með ákvörðuninni sem fyrir liggja í málinu. Hafi þar komið fram öll þau skilyrði sem síðar hafi verið sett í einkaréttarlegan samning aðila. Ef stefnandi vildi ekki una þessari afstöðu eða taldi þessi skilyrði ólögmat þá hafi honum verið frjálst að kæra ákvörðunina. Ákvörðunin hafi hins vegar ekki verið kærð lögum samkvæmt innan lögákveðinna fresta og standi hún því óhöggud. Hafi afgreiðslan verið í samræmi við framkvæmd annarra sveitarfélaga sem heimili almennt ekki niðurrif húsa eftir geðþótta húseiganda heldur aðeins í þeim tilvikum þegar byggja eigi nýtt og betra mannvirki á lóðinni eða rífa úr sér gengna byggingu. Sveitarfélög hafi hins vegar um þetta frjálst mat innan þeirra marka sem lóðarleigusamningar og byggingarlöggjöf mæli fyrir um. Af framansögðu sé ljóst að þessi ákvörðun stefnda hafi verið tekin með vel rökstuddum hætti þar sem ekki aðeins hafi verið byggt á lögmætum sjónarmiðum á grundvelli laga og fyrirbyggjandi samnings um lóðarleigu og byggingar heldur hafi stefndi jafnframt verið að sinna lögboðnum skyldum sínum sem sveitarfélag.

Við kaup á fasteigninni hafi stefnandi tekið yfir öll réttindi og skyldur lóðarhafa samkvæmt lóðarleigusamningnum. Á meðan ekki hafi verið búið að semja við stefnda um breytingar á samningnum eða niðurfellingu hans hafi stefnandi verið bundinn við skyldur samkvæmt honum. Hafi því verið ljóst að öllum umsóknum hans um að fá að

rífa hús það sem reist hefði verið á lóðinni yrði hafnað á meðan lóðarleigusamningurinn væri í gildi. Umræddar breytingar á samningnum hafi því bæði eðli málsins og lögum samkvæmt verið óhjákvæmileg forsenda og skilyrði fyrir því að byggingarleyfi til niðurrifs yrði veitt. Höfnun á byggingarleyfisumsókn stefnanda hafi því verið fyllilega lögmæt.

Þennan sama skilning hafi þáverandi lögmaður stefnanda haft þegar hann sendi inn nýja byggingarleyfisumsókn til stefnda með tölvupósti 30. apríl 2018, þ.e. að umsóknin væri send inn í kjölfar og á grundvelli umrædds samnings við stefnda og á grundvelli þeirrar ívilnunar sem þar hefði verið samið um, en í tölvupósti lögmannsins segi meðal annars: „Meðfylgjandi er umsókn Móabyggðar ehf., 681114-0760, um byggingarleyfi v. niðurrifs hússins að Kólumbarbryggju 1. Umsókn þessi er send á grundvelli samnings við Snæfellsbæ um niðurrif hússins.“

Ljóst megi vera að með því að fallast á að gera breytingar á lóðarleigusamningi eða riftun hans hafi stefndi gefið eftir rétt sinn samkvæmt fyrirbyggjandi samningi. Slíkar breytingar séu ívilnun í garð stefnanda en ekki íþyngjandi ákvörðun. Breyti þar engu þótt stefndi hafi sett fram skilyrði fyrir því að samið yrði um breytingu á lóðarleigusamningi, enda hafi stefnanda verið frjálst að samþykkja þau skilyrði eða hafna þeim. Skilyrðin hafi auk þess verið lögmæt. Við þetta bætist að stefndi hafi orðið af umtalsverðum tekjum í formi lóðarleigu og fasteignaskatts, auk annarra fasteignagjalda, við það að samþykkja umræddar breytingar á lóðarleigusamningnum. Að sama skapi hafi stefnandi losnað undan þessum greiðslum sem numið hafi umtalsverðum fjárhæðum ár hvert.

Umræddum samningni hafi hvorki verið rift né hnekkt með ógildingu eða öðrum hætti. Engin krafa sé heldur um riftun eða ógildingu hans í máli þessu. Standi hann því óhaggaður og beri að leggja hann til grundvallar við úrlausn málsins. Ekki verði heldur séð að unnt sé að rifta samningnum eftir að búið sé að framkvæma meginatriði samningsins um niðurrif og brottflutning hússins sem staðið hafi á lóðinni. Riftun samningsins sé því efnislega ómöguleg. Ekki sé tækt að fallast á riftun þar sem stefnandi haldi öllum ávinningi sínum en losni undan öllum skyldum sínum og öfugt.

Sama sé að segja um afgreiðslu byggingarleyfisins, þar sem synjað hafi verið um leyfi til niðurrifs hússins að Kólumbusarbryggju 1. Engin krafa sé í máli þessu um ógildingu þeirrar stjórnsluákvörðunar né heldur hafi hún verið kærð með þeim hætti sem lög bjóði. Beri því að leggja þá stjórnsluákvörðun til grundvallar við úrlausn málsins samkvæmt efni sínu.

Þó svo að talið yrði að bæði samningurinn og afgreiðsla byggingarleyfisumsóknar stefnanda samkvæmt framansögðu væru stjórnsluákvörðanir þá séu þær báðar lögmætar. Sé hvað það varði vísað til þess í fyrsta lagi að leiðbeiningarskyldu hafi verið gætt í hvívetna og allar upplýsingar gefnar sem máli hafi skipt við úrlausn málsins. Jafnframt hafi stefnandi notið aðstoðar lögmanns og lögmannna við meðferð málsins allt frá upphafi og hafi því verið ljóst að frekari leiðbeininga væri ekki þörf. Í öðru lagi hafi reglna um málshraða verið gætt með því að stefndi hafi samið við skiptastjóra um að rífa mætti umrætt hús að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Hafi stefnandi verið upplýstur um þetta við kaupin og þetta staðfest ítrekað af stefnda gagnvart stefnanda. Hafi stefnanda þannig strax boðist við undirritun kaupsamnings að rífa umrætt hús með umsömdum skilyrðum. Allar tafir á því hafi verið stefnanda sjálfum að kenna. Öllum erindum stefnanda hafi verið svarað og þau afgreidd með hæfilegum hraða.

Hvað varði byggingarleyfisumsókn stefnanda og þann tíma sem tekið hafi að afgreiða hana þá hafi afstaða stefnda strax legið fyrir varðandi það að þeirri umsókn yrði synjað, nema stefnandi mundi semja sig undan lóðarleigusamningi og öðrum skyldum sem á honum hvíldu sem eiganda umrædds húss og lóðarhafa. Hafi efnisleg niðurstaða því legið fyrir strax í upphafi og stefnanda ítrekað verið tilkynnt um þá afstöðu, bæði á fundum, og með bréfum og tölvupóstum. Formlegri afgreiðslu beiðnarinnar hafi hins vegar verið frestað um alllangt skeið til að gefa stefnanda svigrúm til þess að komast hjá fyrirsjáanlegri höfnun beiðninnar. Þegar þess hafi síðar verið krafist að beiðnin yrði afgreidd formlega þá hafi það verið gert án ástæðulauss dráttar. Málið hafi verið upplýst á allan hátt og öll gögn sem máli skipt legið fyrir. Hafi stefnandi haft aðgang að öllum gögnum og verið upplýstur ítrekað um bæði gögn og afstöðu stefnda varðandi veitingu leyfis til að rífa umrætt hús. Stefnandi hafi setið við sama borð og aðrir gagnvart stefnda við afgreiðslu þessa máls og hafi stefndi gætt þess sérstaklega að stefnandi fengi sömu

afgreiðslu og skiptastjóri IGP ehf. vegna máls þessa. Hafi stefnanda ítrekað verið boðið að ganga til samninga á þeim grundvelli og frestir til þess ítrekað framlengdir.

Stefndi hafi gætt meðalhófs við afgreiðslu málsins og ekki gengið lengra í þeim efnunum en hagsmunir og lög hafi krafist. Stefnandi og lögmenn hans hafi fengið fullt svigrúm til þess að tjá sig um afstöðu stefnda til málsins áður en ákvarðanir hafi verið teknar. Verði í þessu sambandi jafnframt að hafa í huga að stefndi hafi allt frá upphafi boðið stefnanda ívilnandi kosti og hafi umræddur samningur aðila og ákvörðun um niðurrif falið í sér ívilnandi ákvarðanir í garð stefnanda. Hins vegar sé eðli málsins samkvæmt minni ástæða til að veita svigrúm til andmæla þegar um ívilnandi stjórnsýsluákvarðanir sé að ræða.

Stefndi hafi frá upphafi rökstutt afstöðu sína og ákvarðanir með ítarlegum hætti gagnvart stefnanda, bæði á fundum, í bréfum og með tölvupóstum. Þá hafi allar ákvarðanir jafnt sem afstaða stefnda til umleitana stefnanda verið tilkynntar honum með fullnægjandi hætti. Leiðbeiningar um kærurétt, kærufresti og kærugjöld hafi ekki þurft varðandi umræddan samning og samþykki á niðurrifi þar sem fallist hefði verið á kröfu stefnanda, sbr. 3. mgr. 20. gr. laga nr. 37/1993. Loks hafi allar ákvarðanir stefnda í málum sem varðað hafi óskir um að rífa umrætt hús frá upphafi byggst á málefnanlegum sjónarmiðum. Stefnandi hafi þannig á engan hátt beitt íþyngjandi úrræðum, þvingunum eða sett stefnanda afarkosti við meðferð málsins heldur boðið honum þvert á móti verulega ívilnandi lausnir og aðgerðir í hans málum.

Samkvæmt þessu sé samningur aðila og afsal frá 30. apríl 2018 og eftirfarandi veiting byggingarleyfis lögmætar ráðstafanir. Jafnframt liggi fyrir að ef litið verði svo á að umræddur samningur aðila ásamt byggingarleyfinu séu hvort tveggja stjórnsýsluákvarðanir þá hafi stefnanda borið, vildi hann hnekkja þessum ákvörðunum, að kæra þær eftir þeim leiðum og innan þeirra fresta sem lög bjóði. Það hafi hann ekki gert og því standi samningurinn og byggingarleyfið óhaggað með þeim skilyrðum og fyrirvörum sem í þeim komi fram. Verði því að byggja úrlausn málsins á því.

Einnig bendi stefndi á að verði fallist á kröfur stefnanda myndi eiga sér stað óeðlileg og óréttmæt auðgun af hálfu stefnanda. Kröfur hans séu samanlagt hátt í 200 milljónir króna, auk verðbóta, vaxta og dráttarvaxta, vegna húss sem stefnandi hafi keypt á 95.630.833

krónur, en síðan fengið endurgreiddar þær 12,5 milljónir króna frá skiptastjóra, sem skiptastjóri hafi ráðgert að færu í að greiða fyrir hreinsun á lóð ef niðurrif ætti sér stað. Raunverulegt kaupverð hafi því verið 83.130.833 krónur. Ef fallist yrði á kröfur stefnanda megi ljóst vera að um óréttmæta auðgun væri að ræða og beri af þeirri ástæðu að hafna kröfum hans.

Stefndi mótmælir því að lög nr. 29/2015 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda eigi við í máli þessu. Lögin eigi aðeins við þegar fyrir liggi að ljóst sé með ótvíráðum hætti að slíkir skattar eða gjöld hafi verið ofgreidd. Svo sé ekki í þessu máli og eigi því vaxtaákvæði eða ákvæði um endurgreiðslu og frumkvæðisskyldu ekki við í málinu.

Krafa um endurgreiðslu á 14.500.000 krónum á grundvelli ólögmatra skilyrða í byggingarleyfi

Stefndi kveðst mótmæla þeirri staðhæfingu stefnanda sem haldlausri og órökstuddri að forsendur hafi brostið fyrir tilvist umrædds húss. Hvorki sé lagaheimild fyrir slíkri niðurstöðu né finnist þess dæmi að niðurrif nýlegs húss hafi verið heimilað á slíkum grundvelli. Eins liggi fyrir að engar breytingar hafi orðið á forsendum eða aðstæðum frá því að stefnandi hafi keypt húsið af þrotabúi IGP ehf. Forsendur séu skilgreindar þannig að um sé að ræða ákvörðunarástæður sem hægt hefði verið að gera að skilyrði við gerð samnings og gagnaðila hafi verið kunnugt um. Því sé ekki fyrir að fara í þessu tilviki enda fráleitt að halda því fram að stefndi eða nokkurt annað sveitarfélag myndi samþykka niðurrif húss hafi starfsemi í því stöðvast tímabundið eða erfiðlega gengið að selja það.

Stefndi bendi á að fjárhæð umkrafðrar greiðslu, sem hann hafi sett sem skilyrði fyrir leyfi til niðurrifs hússins, hafi ekki verið ólögmat og síst of há. Lögmaður stefnda hafi gert lögmanni stefnanda skýra grein fyrir því á hvaða grundvelli krafan um þessa greiðslu væri gerð og sent honum útreikninga á kostnaði við hreinsun lóðarinnar. Hafi stefnandi ekki vefengt þá útreikninga eða gert tilraun til að sýna fram á að hægt væri að hreinsa lóðina með ódýrari hætti. Útreiknaður kostnaður við hreinsunina hafi frá árinu 2013 numið 41.628.760 krónum. Hafi verið ljóst að sá kostnaður hefði hækkað verulega á þeim fimm árum sem liðin hefðu verið frá útreikningi hans og fram að þeim tíma þegar samningar hafi verið gerðir. Umsamin greiðsla, 14,5 milljónir króna, hafi bara verið brot

af þessum kostnaði. Auk þess hafi stefndi orðið að gefa eftir lóðarleigu, fasteignaskatt og önnur fasteignagjöld sem stefnanda hafi annars borið að greiða.

Því sé mótmælt að stefnandi hafi verið neyddur til að gera samninga við stefnda. Stefnandi hafi borið réttindi og skyldur samkvæmt lóðarleigusamningi og ekki haft neinn rétt til að krefjast breytinga á honum. Stefnandi hafi því verið í þeirri stöðu að þurfa að óska eftir því við stefnda að gerðar yrðu breytingar á umræddum samningi án þess að stefnda væri skylt að verða við þeim óskum. Stefnanda hafi verið fullkomlega heimilt að neita stefnanda alfarið um breytingar á lóðarleigusamningi aðila og hafna beiðni um niðurrif með fortakslausum hætti. Stefnanda hafi þannig verið heimilt að setja þau skilyrði sem hann hafi kosið fyrir breytingum á samningnum eða hafna því alfarið að gera nokkrar breytingar á gildandi samningum og skuldbindingum stefnanda. Niðurstaðan hafi hins vegar orðið sú að stefndi hafi samþykkt að fella umræddan samning úr gildi á grundvelli málefnalegra skilmála.

Stefndi hafni því alfarið að skilyrðið um að stefnandi seldi umrædd lóðarréttindi á eina krónu hafi verið ólöglegt, að um hafi verið að ræða eignaupptöku sem gengi gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar eða að skilyrðin hafi verið óheiðarleg í skilningi 36. gr. laga nr. 7/1936. Þvert á móti þá hafi verið um að ræða eðlilega og lögmæta kröfu sem byggst hafi á fyrirbyggjandi samningi, sem gerður hafi verið af frjálsum vilja og á lögmætum grundvelli.

Því sé og mótmælt að um hafi verið að ræða skatt eða gjald sem ekki hafi verið lagaheimild fyrir og að um valdníðslu hafi verið að ræða. Um sé að ræða samning um greiðslu á hluta þess kostnaðar sem fyrir hafi legið að myndi fylgja því að hreinsa umrædda lóð. Samningurinn sé einkaréttarlegs eðlis og verið gerður af frjálsum vilja beggja aðila þar sem stefnandi hafi borið mun meira úr bótum en stefndi. Engri nauðung hafi verið beitt af hálfu stefnda og stefnanda því fullkomlega frjálst að ákveða hvort hann kærði skilyrði stefnda sem ólöglegt, gerði umrædda samninga eða ætti húsið áfram á sama stað. Sé í því sambandi áréttað að stefnandi hafi við kaup hússins af þrotabúi IGP ehf. verið upplýstur um þessa afstöðu stefnda og húsið því keypt á þeim grundvelli. Verði að líta svo á að með því hafi hann samþykkt, eða í öllu falli tekið þá áhættu, að hann þyrfti að uppfylla umrædd skilyrði fyrir niðurrifi hússins.

Krafa um endurgreiðslu gatnagerðargjalda

Stefndi byggji og á því að stefnandi eigi ekki rétt samkvæmt lögum til endurgreiðslu gatnagerðargjalda. Sú staðhæfing stefnanda að slík endurgreiðsla geti grundvallast á 9. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjöld standist ekki, enda sé þar einungis um að ræða heimild til endurgreiðslu þegar aðili sem hafi fengið lóð úthlutað hætti við að byggja á lóðinni og skili henni til baka án þess að nýta hana til þeirra nota sem hún hafi verið ætluð fyrir. Þessi túlkun á ákvæðinu styðjist við samanburðarskýringu við 4. mgr. 3. gr. sömu laga, en þar komi fram sérstök regla sem gildi í þeim tilvikum þegar bygging hafi verið reist á lóð en hún síðar rifin á grundvelli leyfis til niðurrifs hennar. Samkvæmt ákvæðinu og ummælum í greinargerð með því gildi sú regla þegar niðurrif byggingar eigi sér stað að lóðarhafi eignist inneign hjá viðkomandi sveitarfélagi sem nemi þeim gatnagerðargjöldum sem greidd hafi verið upphaflega. Þegar byggt sé aftur dragist þessi inneign frá álögðum gatnagerðargjöldum og lóðarhafinn greiði aðeins mismuninn á nýjum gatnagerðargjöldum og þeim sem áður hafi verið greidd. Í tilvitnuðu ákvæði komi jafnframt fram það skilyrði fyrir því að unnt sé að nýta inneignina með framangreindum hætti að byggingarleyfi vegna hinnar nýju byggingar sé veitt innan fimm ára frá því að byggingarleyfi til niðurrifs á eldri byggingu hafi verið veitt. Sé ekki byggt innan þessara fimm ára falli allur inneignarréttur niður og lóðarhafi þurfi eftir það að greiða fullt gatnagerðargjald. Af þessu sé ljóst að við niðurrif bygginga skapist inneignarréttur en ekki endurkröfuréttur. Sé byggt á þessari túlkun laganna við framkvæmd þeirra hjá öllum sveitarfélögum landsins og séu engin dæmi um það að gatnagerðargjöld séu endurgreidd þegar byggingar séu rifnar.

Stefndi byggji í þriðja lagi á aðildarskorti þar sem stefnandi sé ekki réttur aðili að kröfum um endurgreiðslu slíkra gjalda því að einungis eigandi viðkomandi fasteignar geti gert slíkar kröfur. Stefndi hafi keypt umrædda fasteign af stefnanda 30. apríl 2018 og hafi þá öll réttindi og skyldur vegna eignarinnar færst yfir til stefnda hverju nafni sem þau nefnist frá og með þeim degi, þ. á m. allur réttur til endurgreiðslu gjalda ef svo bæri undir. Þar sem um niðurrif hafi verið að ræða hafi inneignarrétturinn færst yfir til stefnda. Hafi stefnandi sjálfur viðurkennt tilvist þessarar reglu með því að gera á grundvelli síðara eignarhalds kröfu um endurgreiðslu gatnagerðargjalda sem fyrri eigandi hafi greitt fyrir rúmum 11 árum.

Í fjórða lagi hafi aðilar samið um það, sbr. 3. mgr. 8. gr. samnings aðila, að fullnaðaruppgjör hefði átt sér stað á milli þeirra og að þeir myndu ekki gera frekari kröfur hvor á hendur öðrum vegna umræddrar fasteignar, þ. á m. að gera ekki kröfur vegna gatnagerðargjalda. Samningurinn sé skuldbindandi fyrir stefnanda enda hafi honum hvorki verið hnekktt né gerð krafa um riftun hans eða ógildingu í máli þessu. Megi ljóst vera að þetta atriði hafi verið grundvallarskilyrði við gerð samningsins, enda hefði stefndi aldrei samþykkt niðurrif hússins ef því hefði fylgt möguleg skylda til endurgreiðslu á 200-300 milljónum króna vegna þeirra gjalda sem talin séu upp í samningnum.

Stefndi mótmæli því að honum beri að greiða jafnvirði gatnagerðargjalda til stefnanda sem skaðabætur vegna þess að umræddir samningar aðila feli í sér skaðabótaskyldan verknað og sé öllum fullyrðingum um slíkt mótmælt sem röngum og ósönnuðum. Þvert á móti hafi verið um lögmæta og skuldbindandi samninga að ræða sem stefndi sé bundinn af. Þessi krafa sé jafnframt fullkomlega vanreifðuð og órökstudd og beri að hafna henni þegar á þeim grundvelli.

Krafa um greiðslu fyrir lóð

Stefndi bendi á að sveitarfélagið hafi aldrei selt lóðir í sinni eigu heldur sé þeim úthlutað án endurgjalds. Umræddri lóð hafi á sínum tíma verið úthlutað án þess að nokkur greiðsla kæmi fyrir, en einungis hafi verið greidd gatnagerðargjöld, byggingarleyfisgjöld og önnur gjöld samkvæmt gjaldskrá stefnda, sbr. 6. gr. lóðarleigusamnings. Í því ákvæði komi jafnframt fram að stefnda sé heimilt að taka lóðina til baka án greiðslu fyrir lóðina sjálfa uppfylli leigutaki ekki skyldur sínar um byggingu húss á lóðinni. Þetta sé síðan áréttað með enn skýrari hætti í 10. gr. lóðarleigusamnings þar sem skýrt sé tekið fram að stefndi sem leigusali greiði aldrei fyrir leiguréttinn við skil á lóð. Þetta sé enn og aftur áréttað í samningi aðila hinn 30. apríl 2018, þar sem skil á lóð séu útfærð í samræmi við þetta ákvæði. Í samræmi við þetta hafi stefnanda því borið að skila lóðinni endurgjaldslaust yrði hún ekki notuð undir það hús sem henni hafi verið úthlutað fyrir.

Einnig sé á því byggt að fyrir liggi samningur aðila, þar sem aðilar hafi samið um kaup stefnda á lóðinni fyrir eina krónu, sbr. 5. gr. samningsins og afsal það sem liggi frammi í málinu. Séu samningurinn og afsalið skuldbindandi fyrir stefnanda, enda hafi þessum

löggeringum hvorki verið hnekktt áður né gerð krafa um riftun þeirra eða ógildingu í máli þessu.

Krafa um endurgreiðslu á fasteignagjöldum vegna tímabilsins 1. júlí 2015 til 15. maí 2018

Stefndi mótmæli því að hann hafi með ólögumætum skilyrðum tafið málið. Stefnandi hefði getað gengið strax til samninga við stefnda og komið þannig í veg fyrir tafir á málinu. Ef stefndi hefði ekki viljað ganga til samninga vegna meintra ólögumætra skilyrða fyrir niðurrifsleyfi af hálfu stefnda hefði hann getað krafist afgreiðslu byggingarleyfisins hvenær sem væri og kært ákvörðun stefnda í kjölfarið. Í þessu sambandi bendi stefndi á að stefndi hafi afgreitt fyrri byggingarleyfisumsókn stefnanda með synjun um leið og þess hafi verið krafist að málið yrði klárað. Ástæðan fyrir því að beðið hafi verið með að afgreiða byggingarleyfisumsóknina hafi verið sú að viðræður hefðu staðið yfir milli aðila.

Hafi ætlun stefnanda verið sú að setja kröfuna fram sem skaðabótakröfu þá sé hún algerlega vanreifuð, enda engin fullnægjandi grein gerð fyrir bótagrundvelli eða grundvelli meintrar skaðabótaskyldu. Jafnframt sé meintri skaðabótaskyldu mótmælt á þeim grundvelli að allar ráðstafanir sem stefndi hafi gert varðandi samninga og önnur samskipti við stefnanda hafi verið lögmætar og ívilnandi í garð stefnanda. Auk þess liggja fyrir að stefnandi hafi ekki orðið fyrir tjóni við gerð þessara samninga og fengið heimild til niðurrifs heldur hafi hann þvert á móti haft verulegan ábata af þessum ráðstöfunum. Þá upplýsi stefnandi ekkert um það hve miklar tekjur hann hafi haft af rekstri hússins á þeim tíma sem um ræði, en húsið hafi verið í notkun sem geymsluhúsnæði og hafi þar m.a. verið geymd hjólhýsi, bílar, tjaldvagnar og veiðarfæri.

V.

Niðurstaða

1

Eins og áður er fram komið gerðu aðilar með sér samning 30. apríl 2018 vegna innlausnar stefnda á lóðarréttindum stefnanda vegna lóðarinnar Kólumbusarbryggju 1 og niðurrifs mannvirkja sem á henni stóðu. Kemur fram í 2. gr. samningsins að stefndi veiti stefnanda byggingarleyfi til niðurrifs á húsi því sem standi á lóðinni gegn því að stefnandi greiði kostnað og fasteignagjöld samkvæmt 6. gr. samningsins. Þá er tilgreint í 6. gr.

samningsins að það sé skilyrði stefnda fyrir veitingu byggingarleyfisins að stefnandi greiði stefnda 14.500.000 krónur sem greiðslu vegna byggingarleyfisins og vegna alls kostnaðar við frágang lóðarinnar og sem bætur fyrir það að heimila niðurrif hússins. Verður framangreint ekki skilið á annan veg en þann að fyrrgreind greiðsla hafi verið endurgjald og forsenda fyrir útgáfu umrædds byggingarleyfis stefnda til stefnanda.

Líta verður svo á að það sé grunnregla íslensks réttar að álagning þjónustugjalda verði að byggjast á viðhlítandi lagaheimild í samræmi við lögætisreglu stjórnvælsuréttar. Þá verða stjórnvaldsfyrirmæli um gjalddökuna að samrýmast þeirri löggjöf sem hún byggist á.

Eins og fram kemur í 9. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 er óheimilt að reisa hús, rífa það eða flytja nema að fengnu leyfi byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags. Eru í 13. gr. laganna tæmandi tilgreind þau skilyrði sem umsækjanda ber að fullnægja svo að slíkt leyfi verði veitt, m.a. að byggingarleyfisgjöld og önnur tilskilin gjöld hafi verið greidd, svo sem gatnagerðargjald samkvæmt ákvæðum laga um gatnagerðargjald og bílastæðagjald eða gjald fyrir skipulagsvinnu samkvæmt ákvæðum skipulagslaga, eða samið um greiðslu þeirra. Undanskilin eru þó gjöld sem falla ekki í gjalddaga fyrr en við útgáfu byggingarleyfis. Ljóst er að allar ákvarðanir um framangreint, þ. á m. um hvort veita skuli byggingarleyfi til niðurrifs, verða að byggjast á málefnaegum og lögætum sjónarmiðum.

Samkvæmt 51. gr. laga um mannvirki nr. 151/2011 er sveitarstjórnnum heimilt að setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni byggingarfulltrúa, m.a. fyrir undirbúning, svo sem vegna nauðsynlegrar aðkeyptrar sérfræðiþjónustu og útvistunar eftirlits, útgáfu byggingarleyfis byggingarfulltrúa, útgáfu stöðuleyfa, útmælingu, eftirlit, úttektir, yfirferð hönnunargagna og vottorð sem byggingarfulltrúi lætur í té. Skal upphæð gjalds taka mið af kostnaði við þjónustu og einstök verkefni og byggjast á rekstraráætlun þar sem rökstudd séu þau atriði sem ákvörðun gjalds sé byggð á. Megi gjaldið ekki vera hærra en sá kostnaður. Hinn 7. desember 2017 samþykkti bæjarstjórn stefnda gjaldskrá Snæfellsbæjar fyrir byggingarleyfis-, þjónustu- og framkvæmdaleyfisgjöld á grundvelli framangreinds ákvæðis laga um mannvirki og var hún í gildi á þeim tíma sem stefnandi fékk útgefið umrætt leyfi sitt til niðurrifs hússins að Kólumbusarbryggju 1. Kom

gjaldskrá þessi í staðinn fyrir sams konar gjaldskrá stefnda frá 3. nóvember 2015. Í 1. mgr. 1. gr. fyrrgreindu gjaldskrárinnar kemur fram að við útgáfu byggingarleyfis, framkvæmdaleyfis eða vegna annarrar þjónustu sem skipulags- og byggingarfulltrúi veiti skuli greiða þau gjöld sem gjaldskráin kveði á um. Þá kemur fram í 2. gr. að samkvæmt gjaldskránni skuli greiða gjöld fyrir útgáfu á byggingarleyfum sem skipulags- og byggingarfulltrúi/umhverfis- og skipulagsnefnd samþykki og fengið hafi staðfestingu bæjarstjórnar og að gjald fyrir byggingarleyfi til niðurrifs á húsi eða mannvirki skuli vera 11.000 krónur.

Með hliðsjón af framangreindu og þar sem ekkert er fram komið um að fyrrgreind gjaldtaka stefnda að fjárhæð 14.500.000 krónur hafi byggst á sérstakri lagaheimild, verður að telja að stefnda hafi verið óheimilt að áskilja sér það gjald fyrir útgáfu umrædds byggingarleyfis umfram framangreint byggingarleyfisgjald sem tilgreint er í gjaldskrá stefnda. Liggur því fyrir að stefnandi hefur ofgreitt stefnanda sem nemur 14.500.000 krónum, sem þessi kröfuliður stefnanda lýtur að. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda skulu stjórnvöld sem innheimta skatta eða gjöld endurgreiða það fé sem ofgreitt reynist lögum samkvæmt ásamt vöxtum samkvæmt 2. gr. laganna. Með vísan til þessa, og þar sem ekki verður fallist á með stefnda að sjónarmið um óréttmæta auðgun geti átt hér við, verður stefnda gert að endurgreiða stefnanda framangreinda fjárhæð með vöxtum, eins og krafist er í stefnu og nánar er tilgreint í dómsorði.

2

Stefnandi byggir kröfu sína um endurgreiðslu gatnagerðargjalda að fjárhæð 102.696.255 krónur aðallega á ákvæði 9. gr. laga nr. 153/2006 um gatnagerðargjald, þar sem fram kemur að sveitarfélagi beri að endurgreiða gatnagerðargjald innan 90 daga ef lóðarúthlutun er afturkölluð eða ógilt eða lóð er skilað. Í öðru lagi vísar stefnandi til þess að stefnda beri að endurgreiða gjöldin vegna riftunar leigusamnings en að öðrum kosti á grundvelli almennu skaðabótareglunnar vegna ólögðs og saknæms hátternis stefnda við samningsgerðina. Ágreiningslaust er með aðilum að í samningi aðila frá 30. apríl 2018 hafi falist, sbr. 1. gr., að stefndi leysti til sín lóðarréttindi stefnanda að Kólumbarbyggju 1 og skilaði þar með lóðinni í skilningi tilvitnaðs ákvæðis 9. gr. laga nr. 153/2006. Við mat á því hvort stefnandi eigi kröfu til endurgreiðslu

gatnagerðargjaldanna eða til greiðslu sömu fjárhæðar á grundvelli riftunar lóðarleigusamnings eða skaðabótaréttar verður hins vegar að líta til 3. mgr. 8. gr. fyrrgreinds samnings aðila frá 30. apríl 2018, þar sem kveðið er á um að með honum hafi átt sér stað fullnaðaruppgjör milli þeirra og að þeir lýsi því yfir að þeir muni ekki gera frekari kröfur á hendur hvor öðrum vegna fasteignarinnar, þ. á m. vegna greiðslna sem inntar hafi verið af hendi í tengslum við fasteignina, s.s. vegna gatnagerðargjalda, fasteignagjalda o.fl. Enda þótt stefnandi hafi skírskotað til þess í málatilbúnaði sínum að umræddur samningur aðila væri ógildur á þeim forsendum að stefndi hefði þvingað hann til að undirrita hann eða að bersýnilega ósannjarnt væri að beita honum, sbr. 29. og 36. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, verður til þess að horfa að stefnandi hefur ekki krafist ógildingar samningsins af þeim sökum heldur byggir að hluta á honum rétt. Verður því að fallast á það með stefnda að stefnandi hafi með fyrrgreindri yfirlýsingu í samningnum fallið frá hugsanlegum rétti sínum til greiðslu hinnar umkröfðu fjárhæðar. Verður kröfu stefnanda um endurgreiðslu gjaldsins því hafnað þegar af þessari ástæðu.

3

Stefnandi krefst þess að stefndi greiði honum 64.200.000 krónur fyrir lóðarréttindin að Kólumbarbryggju 1, en það hafi verið fasteignamatvirði lóðarinnar á árinu 2018 og því í raun markaðsverð. Fram kemur í 5. gr. samnings aðila frá 30. apríl 2018 að stefnandi skuli afsala til stefnda lóðarréttindunum að Kólumbarbryggju 1, ásamt þeim hlutum hússins sem ekki verði fjarlægðir af stefnanda, gegn greiðslu kaupsverðs að fjárhæð ein króna. Hið stefnda sveitarfélag var og er eigandi og leigusali umrædds lands og fól samningurinn því að þessu leyti einvörðungu í sér skil lóðarinnar til stefnda að nýju. Kemur ekkert beinlínis fram um það í samningi aðilanna að afgreiðsla byggingarleyfis til niðurrifs hússins á lóðinni sé háð þessum hluta samkomulags aðilanna, þótt vissulega hafi þar verið samið um alla þætti málsins í einu lagi. Verður ekki á það fallist með stefnanda að unnt sé að líta svo á að tilvitnað ákvæði samnings aðila hafi falið í sér skilyrði fyrir veitingu byggingarleyfisins eða að ákvæðið skuli ógilt eða því breytt á grundvelli meginreglna samningaréttar eða ákvæða 29. eða 36. gr. laga nr. 7/1936. Verður þar af leiðandi þegar af þeirri ástæðu ekki á það fallist með stefnanda að stefnda beri að greiða honum hina umkröfðu fjárhæð, 64.200.000 krónur, fyrir umrædd réttindi. Verður stefndi því sýknaður af þessari kröfu stefnanda.

Stefnandi krefst þess að stefndi endurgreiði honum 14.041.684 krónur auk dráttarvaxta vegna fasteignagjalda sem stefnandi hafi greitt vegna fasteignarinnar Kólumbusarbryggju 1 á tímabilinu 1. júlí 2015 til 15. maí 2018. Byggir stefnandi endurgreiðslukröfu sína á því að afgreiðsla byggingarleyfis til niðurrifs hússins á lóðinni hafi tafist í um þrjú ár vegna þeirra ólögmetu skilyrða sem stefndi hefði sett fyrir útgáfu leyfisins og hafi stefnandi því á því tímabili þurft að greiða af eigninni fasteignagjöld að óþörfu.

Eins og rakið er í kafla V.2 er tiltekið í 3. mgr. 8. gr. samnings aðila frá 30. apríl 2018 að með honum hafi átt sér stað fullnaðaruppgjör milli þeirra og að þeir lýsi því yfir að þeir muni ekki gera frekari kröfur á hendur hvor öðrum vegna fasteignarinnar, þ. á m. vegna greiðslna sem inntar hafi verið af hendi í tengslum við fasteignina, s.s. vegna gatnagerðargjalda, fasteignagjalda o.fl. Enda þótt stefnandi hafi skírskotað til þess í málalíbúnaði sínum að umræddur samningur aðila væri ógildur á þeim forsendum að stefndi hefði þvingað hann til að undirrita hann eða að bersýnilega ósanngjarnt væri að beita honum þannig að stefnandi fengi ekki endurgreidd gatnagerðargjöld vegna lóðarinnar, þá verður í því sambandi til þess að horfa að stefnandi hefur ekki krafist ógildingar samningsins af þeim sökum heldur byggir að hluta á honum rétt. Verður því að fallast á það með stefnda að stefnandi hafi með fyrrgreindri yfirlýsingu í samningnum fallið frá hugsanlegum rétti sínum til endurgreiðslu fasteignagjalda. Verður kröfu stefnanda þar um því hafnað, þegar af þeirri ástæðu, og stefndi sýknaður af þessari kröfu stefnanda.

Með hliðsjón af málsúrslitum, og með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, verður stefnda gert að greiða stefnanda 1.600.000 krónur í málskostnað.

Ásgeir Magnússon dómstjóri kveður upp dóm þennan og var við uppkvaðningu hans gætt ákvæða 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991.

Dómsorð:

Stefndi, Snæfellsbær, greiði stefnanda, Móabyggð ehf., 14.500.000 krónur ásamt vöxtum skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 30. apríl 2018 til 7. maí 2019, en með dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda 1.600.000 krónur í málskostnað.

Ásgeir Magnússon