

Héraðsdómur Vesturlands

D Ó M U R

24. mars 2022

mál nr. E-132/2021

Móabyggð ehf.

(Kristján Gunnar Valdimarsson lögmaður)

gegn

Snæfellsbæ

(Sveinn Jónatansson lögmaður)

Dómkröfur og rekstur málsins

- Mál þetta telst höfðað við þingfestingu þess 1. júní 2021, en áritun lögmanns stefnda um birtingu er ódagsett. Stefnandi er Móabyggð ehf., Skeifunni 17, 108 Reykjavík, og stefndi er Snæfellsbær, Klettsbúð 4, Hellissandi, 360 Snæfellsbæ.
- Stefnandi krefst þess að stefndi verði dæmdur til greiðslu 1.469.028 króna, ásamt dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá 3. júní 2021, sbr. 9. gr. laganna, af 1.335.480 krónum, en af 1.469.028 krónum frá 1. júlí 2021 til greiðsludags.
- Þá krefst hann málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefnda.
- Stefndi krefst aðallega sýknu en til vara að kröfur stefnanda verði lækkaðar. Þá krefst hann málskostnaðar.

5. Dómari fékk málinu úthlutað um leið og hann hóf störf við dóminn 1. september sl. Aðalmeðferð málsins hefur ítrekað verið frestað vegna sáttatilauna og veikinda.

6. Aðalmeðferð málsins fór fram 9. febrúar sl. og var málið dómtekið að henni lokinni. Dómari taldi skorta á framlagningu gagna í málinu sem þó var skírskotað til og í raun ekki var ágreiningur um efnislega. Var málið því endurupptekið og skjölin lögð fram í þinghaldi 18. mars sl. Fór þá jafnframt fram endurflutningur málsins og málið dómtekið að nýju.

7. Skýrslur gáfu Brynjólfur Smári Þorkelsson, framkvæmdastjóri stefnanda, Kristinn Jónasson, bæjarstjóri stefnda, og Davíð Viðarsson, fyrrverandi byggingarfulltrúi stefnda.

Málsatvik

8. Aðilar hafa um árabil átt í ágreiningi vegna niðurrifs á húsi sem var í eigu stefnanda og stóð á lóðinni Kólumbusarbryggju 1, Rifi, Snæfellsbæ. Forsaga málsins er sú að þann 31. mars 2009 var undirritaður lóðarleigusamningur milli stefnda og Icelandic Glacier Products ehf. til 50 ára um stóra iðnaðarlóð við höfnina á Rifi, Snæfellsnesi, en um var að ræða 62.083 fm lóð. Fljótlega var hafist handa við framkvæmdir við 8.000 fm vatnsverksmiðju á lóðinni og voru þær langt komnar á árinu 2010. Komu þá upp vandamál varðandi fjármögnun félagsins sem leiddi til gjaldþrots í lok árs 2011. Fór húsið í nauðungarsölumeðferð á almennum markaði í framhaldi af því. Söluutilraunir báru ekki árangur og fór skiptastjóri fram á það á árinu 2013 að stefndi heimilaði niðurrif hússins en um var að ræða límtrés- og stálgrindarhús sem hægt var að taka niður og selja sem slíkt og reisa á öðrum stað.

9. Eftir nokkrar viðræður við skiptastjóra þrotabúsins samþykkti stefndi að heimila umrætt niðurrif með þeim skilyrðum að lóðinni yrði skilað til baka til stefnda í samræmi við ákvæði lóðarleigusamnings og að allt lauslegt yrði fjarlæggt af henni þannig að af henni stafaði engin hættu. Einnig var gerð krafa um að greiddar yrðu 12,5 milljónir króna vegna kostnaðar af því að veita umrætt byggingarleyfi til niðurrifs og frágangs á lóðinni. Var gerður samningur við skiptastjóra 11. apríl 2013 þar sem skilyrði stefnda í þessum efnum voru sett fram.

10. Síðar seldi skiptastjóri umrætt hús til stefnanda og var stefnandi þá upplýstur í sérstöku ákvæði í kaupsamningi um fyrirliggjandi samning skiptastjóra og stefnda um niðurrif sem þá lá fyrir og þau skilyrði sem stefndi hafði sett fyrir niðurrifi hússins.

11. Í framhaldi af kaupunum urðu viðræður milli aðila um nánari skilyrði fyrir niðurrifi hússins sem lauk með því að stefnandi sá að sögn þann eina kost að ganga að skilyrðum stefnda og gerðu aðilar samning um niðurrif hússins 30. apríl 2018. Í framhaldi var byggingarleyfi fyrir niðurrifi veitt og hófust framkvæmdir við niðurrifið um leið og það lá fyrir.

12. Þegar stefnandi taldi að niðurrifi væri lokið þá óskaði hann eftir lokaúttekt og útgáfu vottorðs því til staðfestu. Því var hafnað af skipulags- og byggingarfulltrúa stefnda með tölvuskeyti 8. maí 2020 á þeim grundvelli að óheimilt væri að framkvæma lokaúttekt þar sem ekki væri búið að klára niðurrifið í samræmi við samning aðila og að enn stafaði hætta af því sem eftir var af byggingunni eins og stefnandi hafði skilið við verkið. Eins ætti eftir að fjarlægja lausafé og byggingarefni sem var á lóðinni.

13. Aðilar skiptust um hríð á skoðunum í framhaldi af þessu og stefnandi féllst á að bæta að einhverju leyti úr því sem var ábótavant en það var ekki nóg að mati stefnda. Ekki náðist samkomulag um það hvað ætti að gera og fékkst ekki niðurstaða í þennan ágreining aðila. Þann 8. júní 2020 lagði stefnandi síðan fram kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (ÚUA).

14. Við rekstur málsins fyrir úrskurðarnefndinni byggði stefndi höfnun sína á því að framkvæma lokaúttekt á því að í byggingarleyfinu til niðurrifs hafi verið tekið skýrt fram að niðurrifið ætti að fara fram í samræmi við samkomulag aðila um framkvæmd niðurrifs. Taldi stefndi sér beinlínis óheimilt að lögum að gefa út lokavottorð enda væri öryggis- og hollustukröfum ekki fullnægt.

15. Með úrskurði ÚUA nr. 47/2020 frá 4. desember 2020 felldi nefndin úr gildi framangreinda synjun. Var talið að forsendur synjunar byggingarfulltrúans stæðust ekki lög.

16. Í framhaldi þessa var óskað eftir því að gefið yrði út lokaúttektarvottorð vegna umrædds niðurrifs, með tölvuskeyti 7. desember 2020. Með skeyti 9. desember 2020 var aftur synjað um útgáfu vottorðs á þeim grundvelli að byggingarfulltrúi kvaðst þurfa að heyra í byggingarstjóra til að klára lokaúttekt. Þessi synjun var kærð til ÚUA degi síðar.

17. Byggingarfulltrúi boðaði til úttektar með tölvuskeyti 11. desember 2020. Byggingarstjóri svaraði því til með tölvupósti 14. desember 2020, með þeim hætti að hann skildi ekki póstinn þar sem lokaúttekt væri lokið og ekkert nýtt að sjá.

18. Eftir ítrekun á ósk um úttekt tilkynnti byggingarfulltrúi um að lokaúttekt skyldi fara fram 29. desember kl. 14, hvort sem byggingarstjóri sæi sér fært að mæta eða ekki og í framhaldi af því kvaðst hann ganga frá málinu í samræmi við fyrirbyggjandi úrskurð.

19. Framangreind kæra var dregin til baka þar sem skipulags- og byggingarfulltrúi stefnda hafði gefið út lokaúttektarvottorð 4. janúar 2021.

20. Það vottorð innihélt þrjár athugasemdir sem voru:

„Byggingarstjóri mætti ekki í úttekt 29. desember, þrátt fyrir boðun.

Lausafé sem var í húsinu er skilið eftir, mengunar- og slysaþætta er yfirvofandi.

Frágangur á fótstykki sem skilin eru eftir er hættulegur, þau beri að fjarlægja sé þess kostur.“

21. Ákvörðunin frá 4. janúar 2021 um lokaúttektarvottorð var kærð 12. janúar 2021. Þann 30. apríl 2021 kvað nefndin upp úrskurð í máli númer 4/2021, og var þar komist að þeirri niðurstöðu að athugasemdir ættu sér ekki stoð í lögum eða settum stjórnvaldsreglum og voru þær af þeim sökum felldar úr gildi.

22. Stefndi kveðst hafa íhugað að fara með málið fyrir dómstóla en taldi hins vegar að það væri nóg komið af þeim þrætum og ákvað að gefa út byggingarleyfið án athugasemda í stað þess að fara með ágreining aðila um útgáfu byggingarleyfis og athugasemdir í lokavottorði fyrir dómstóla.

Málsástæður og lagarök stefnanda

23. Stefnandi telur ljóst af málavöxtum og úrskurði úrskurðarnefndar um umhverfs- og auðlindamál nr. 47/2020, að upphafleg synjun á útgáfu lokaúttektarvottorðs hafi ekki verið byggð á lögum enda synjunin felld úr gildi. Enn fremur sé ljóst að fyrirvarar eða athugasemdir sem gerðar hafi verið á lokaúttektarvottorði 4. janúar 2021 hafi verið andstæð úrskurði kærunefndarinnar nr. 47/2020 og hafi einnig skort lagastoð, sbr. úrskurð sömu nefndar nr. 4/2021.

24. Þessi ólögmetta stjórnslá hafi valdið stefnanda kostnaði vegna málareksturs til að ná fram rétti sínum vegna framangreindra ranginda. Ljóst sé að ekki hafi verið um umdeild lagatriði að ræða enda hafi æðra stjórnvald komist að því að synjun á útgáfu lokaúttektarvottorðs ætti sér ekki stoð í lögum og það lokaúttektarvottorð sem gefið var út með athugasemdum beinlínis andstætt úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 4/2021.

25. Allar ákvarðanir skipulags- og byggingarfulltrúa Snæfellsbæjar í málinu hafi því verið beinlínis andstæðar lögum, og án lagaheimildar.

26. Krafa stefnanda er byggð á sakarreglu skaðabótaréttar en stefndi beri skaðabótaábyrgð á tjóni sem hann veldur með sagnæmum og ólögmetum hætti og beri vinnuveitandaábyrgð á starfsmönnum sínum. Þá sé tjónið sennileg afleiðing af háttsemi hans og raskar hagsmunum sem verndaðir séu með skaðabótareglum.

27. Ljóst sé að stefnandi hafi af ásetningi eða a.m.k. stórfelldu gáleysi valdið stefnanda tjóni með ákvörðunum sem brjóti bersýnilega í bága við lög. Þar hafi starfsmaður stefnda í það minnsta gerst sekur um einfalt gáleysi enda hafi ekki verið farið að lögum í málinu.

28. Stefndi hafi ekki sýnt þá varkárni sem ætlast megi til af honum og vikið frá því sem telja megi viðurkennda háttsemi við útgáfu byggingarleyfa, eða lokaúttektarvottorða vegna niðurrifs mannvirkis, samkvæmt þeim lögum er um það gilda, auk fordæma og venju við útgáfu slíkra leyfa, en um þetta liggja fyrir skýrir og ótvíræðir úrskurðir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

29. Skaðabótaskyldan sé ljós og tjónið sem stefnandi hafi orðið fyrir sé lögmanskostnaður hans við að sækja rétt sinn í málinu.

30. Vinna vegna lögmansþjónustu nemi samtals 33 tímum skv. tímaskýrslu. Tímagjald lögmansstofunnar sem aðstoðaði stefnanda sé 35.900 kr. þannig að krafa stefnanda nemi 1.184.700 kr. auk virðisaukaskatts, 284.328 kr., eða samtals 1.469.028 kr.

31. Innheimtubréf var sent til stefnda þann 3. maí 2021 ásamt fylgiskjölum og hafi stefndi staðfest móttöku bréfsins með tölvuskeyti 4. maí 2021.

Málsástæður og lagarök stefnda

32. Stefndi vísar til þess að það sé almennur réttur borgara sem og stjórnsýsluaðila að láta reyna á lögmæti stjórnsýsluákvæðana lögum samkvæmt líkt og gert hafi verið í þessu máli. Almennt kveði úrskurðarnefndir ekki á um málskostnað enda myndi það skaða rétt borgara til þess að sækja mál sín fyrir slíkum nefndum ef þeir yrðu krafðir um málskostnað ef ekki væri fallist á kröfur þeirra.

33. Hið sama eigi við um sveitarfélög. Séu úrskurðarnefndir þannig hugsaðar sem úrlausnaraðili á stjórnsýslustigi sem fjalli um ágreiningsmál án þess að fara þurfi með slík fyrir dómstóla með þeim kostnaði sem því fylgir. Þannig geti stefndi ekki gert kröfu á borgara ef kröfu borgarans fyrir slíkri úrskurðarnefnd er hafnað. Þetta virki í báðar áttir þannig að það sama eigi við ef fallist sé á kröfu borgarans eins og hér hafi háttað til.

34. Einu undantekningarnar sem gerðar séu á þessu séu ef um er að ræða bersýnilega ranga og ólögmæta stjórnsýsluákvörðun, þar sem sýnt sé fram á að stjórnvald hafi hagað sér með ólögmætum og gáleysislegum hætti. Byggist sú ábyrgð á sök og almennum reglum skaðabótaréttar innan samninga en ekki sjálfvirkum rétti til að fá málskostnað greiddan vegna reksturs máls fyrir úrskurðarnefndum. Þá er gerð krafa um að háttsemi sé ólögmæt og að hinn bótaskyldi hafi sýnt af sér gáleysi eða ásetning.

35. Í því máli sem hér sé til úrlausnar hafi stefndi á engan hátt sýnt af sér gáleysi við afgreiðslu þess máls sem deilt er um og þær ákvarðanir sem ÚUA felldi síðar úr gildi með úrskurðum í málunum nr. 47/2020 og 4/2021 hafi ekki verið ólögmætar. Þvert á móti þá

hafi byggingarfulltrúi stefnda farið í einu og öllu eftir lögum, fyrirliggjandi samningi um niðurrif og því byggingarleyfi sem legið hafi til grundvallar.

36. Niðurstöður ÚUA í framangreindum málum hafi jafnframt verið rangar og sé héraðsdómur á engan hátt bundinn af þeim úrlausnum. Sé þar einungis um fullnaðarúrskurði að ræða á stjórnarsýslustigi skv. 6. gr. laga nr. 130/2011 og sé dómstólum frjálst að taka niðurstöður úrskurða ÚUA til endurskoðunar. Eigi það jafnt við varðandi kröfur þar sem gerð sé bein krafa um ógildingu úrskurðar og eins í tilvikum sem þessum þegar nauðsynlegt er við úrlausn máls að taka sjálfstæða afstöðu til lögmætis þeirrar stjórnarsýsluákvörðunar sem áður hefur verið úrskurðað um af ÚUA líkt og í þessu tilviki.

37. Staðfesti dómur Hæstaréttar í máli nr. 70/2008 þetta, þ.e. að leggja beri sjálfstætt mat á lögmæti þeirrar ráðstöfunar sem málskostnaðarkrafa á rætur að rekja til með þeim hætti sem að framan sé rakið.

38. Stefndi byggir samkvæmt þessu á því að ákvörðun hans um að hafna lokaúttekt og síðar að setja inn athugasemdir í vottorð um lokaúttekt hafi verið lögmætar ákvarðanir þar sem stefndi og starfsmenn hans hafi á engan hátt sýnt af sér gáleysi.

39. Jafnframt verði að líta til þess að þegar um sé að ræða matskennd atriði þá verði að gefa stjórnvöldum svigrúm til ákvarðana án þess að telja að um gáleysi sé að ræða þótt ekki sé fallist síðar á niðurstöðu þeirra.

40. Niðurstöður beggja framangreindra mála hafi ráðist af mati ÚUA á hve mikil hætta hafi mátt stafa af mannvirkjum til að lokaúttekt mætti fara fram og setja inn athugasemdir við hana. Þegar um slíkar matskenndar ákvarðanir sé að ræða þar sem fyllilega megi réttlæta það mat sem stefndi sem stjórnvald byggði á þá verði aldrei um gáleysi að ræða í skilningi skaðabótaréttar. Stefnda hafi og ekki mátt vera ljóst að ákvörðun hans hafi verið ólögmæt.

41. Hann hafi þvert á móti hagað sér á allan hátt í samræmi við lög og sýnt af sér þá aðgæslu við ákvarðanir sínar sem lög bjóði. Jafnframt hafi hann stuðst við samning aðila þar sem beinlínis hafi verið tekið fram að skilja ætti við lóðina án þess að þar stafaði

nokkur hætta af þeim mannvirkjum sem skilin yrðu eftir. Auk þess hafi hann farið að lögum sem beinlínis hafi bannað að lokaúttekt færi fram ef mannvirki uppfyllti ekki öryggis- og hollustukröfur, sbr. 36. gr. laga nr. 160/2021 um mannvirki. Þá hafi stefndi verið að gæta í störfum sínum að hagsmunum almennings eins og honum beri.

42. Varakrafa stefnda er byggð á því að verði fallist á bótaskyldu stefnda þá beri að lækka kröfu stefnanda þar sem hún byggist á óhóflegum tímafjölda miðað við umfang máls og eins sé tímagjaldið mun herra en almennt gerist. Sé það langt yfir þeim mörkum sem almennt sé miðað við varðandi vinnu lögmanna fyrir stjórnvöldum, sbr. m.a. reglur dómstólasýslunnar nr. 3/2020 um þóknun til umsjónarmanns með nauðasamningsumleitunum við fjárhagslega endurskipulagningu og nr. 2/2021 um málsvarnarlaun eða þóknun til verjenda og þóknun til réttargæslumanna.

43. Eins beri að lækka kröfu stefnanda á þeim grundvelli að um sé að ræða virðisaukaskattsskyldan aðila sem fái endurgreiddan virðisaukaskatt af reikningum lögmans síns.

Niðurstaða

44. Ágreininglaust er með aðilum málsins að sú meginregla gildi í íslenskum rétti að borgarar þurfi sjálfir að bera kostnað sem þeir stofna til við rekstur mála fyrir stjórnvöldum, og þá einnig til að freista þess að fá ákvörðunum eða úrskurðum stjórnvalda gagnvart þeim hnekkt eða breytt, þ.e. vegna slíkra tilrauna án atbeina dómstóla. Á það við um kostnað sem hljótast kann af því að fá stjórnvald sjálft til að breyta fyrri niðurstöðu eða leita eftir því að fá æðra eða annað stjórnvald til að rétta hlut viðkomandi. Á þessa meginreglu reynir eðli máls samkvæmt ekki þegar lagafyrirmæli heimila greiðslu slíks kostnaðar og/eða stjórnvaldið sjálft getur ákveðið greiðslu málskostnaðar hvort sem er úr hendi gagnaðila eða úr sameiginlegum sjóðum ríkis eða sveitarfélaga.

45. Ágreiningslaust er einnig með aðilum að engar slíkar heimildir séu til staðar í lögum eða reglum í því máli sem hér er til úrlausnar og leitar stefnandi því eftir bótum vegna útlagðs kostnaðar á grundvelli reglna skaðabótaréttarins. Þar byggir stefnandi á því að forsvarsmenn stefnda hafi valdið honum tjóni með sagnæmum og ólögætum hætti í málinu með því að taka ákvarðanir sem hann vörðuðu í tvígang sem ekki hafi staðist lög.

46. Vegna framangreindra meginreglna og í ljósi málatilbúnaðar stefnda, verður að fallast á með stefnda að óhjákvæmilegt hlýtur að vera við úrlausn á máli sem þessu að horfa til þeirra ákvarðana sem viðkomandi stjórnvald tók, þ.e. stefndi í máli þessu, svo að hægt sé eftir atvikum að fallast á kröfur stefnanda. Slík athugun þarf að fara fram þótt gildi þessara ákvarðana sem slíkra sé ekki undir í máli þessu og á gildi þeirra mun væntanlega ekki reyna miðað við málatilbúnað stefnda sem ákvað að una þeim þrátt fyrir að vera ósammála niðurstöðu úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (ÚUA).

47. Það liggur í hlutarins eðli að afar örðugt getur verið fyrir þá sem fyrir verða, að sýna fram á að handhafar opinbers valds hafi við beitingu á lögum eða reglum, sem viðkomandi stjórnvaldi er gert að virða, beitt rangindum gagnvart borgara eða lögaðila. Erfitt getur þannig verið að slá því föstu að ákvörðun, sem tekin hafi verið, hafi byggst á því að handhafi stjórnvalds hafi t.a.m. beitt reglu af lítilli yfirvegum eða með gáleysislegum hætti, eða látið sér jafnvel í léttu rúmi liggja hvort þessi eða hin túlkun lagafyrirmæla hafi verið réttari en önnur, eða jafnvel komist að niðurstöðu eða tekið ákvörðun sem blasir nokkuð skýrt við að geti aldrei talist annað en röng miðað við gildandi lög.

48. Sú þróun hefur átt sér stað í seinni tíð í dómaframkvæmd, vafalaust m.a. vegna framangreindrar afstöðu, að borgurum hefur verið játuð ríkari vernd eftir ólögfestum meginreglum skaðabótaréttar í dag en áður var raunin, þegar þeir hafi orðið fyrir tjóni vegna samskipta sinna við stjórnvöld, m.a. sem leiða má af réttarstöðu sem þeim birtist í úrskurði eða ákvörðun opinbers aðila eins og hér um ræðir.

49. Dómurinn telur að sjónarmiðum um svokallað reglufest saknæmi, sem stefnandi vísar nokkuð til í málatilbúnaði sínum, verði ekki beitt fullum fetum í hvert sinn þegar um er að ræða að niðurstæða stjórnvalds byggist á túlkun og skýringu á lagaákvæðum, þannig að leiða eigi til þess að saknæmisskilyrði sakarreglu skaðabótaréttar verði talið fullnægt þegar af þeirri ástæðu að stjórnvald hafi komist að rangri lagalegri niðurstöðu og hún því þá jafnan ólögmat. Sú regla sem hefur verið orðuð um að þetta gildi nokkuð afdráttarlaust þegar stjórnvald brýtur alvarlega gegn skráðum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttar við ákvarðanatöku, en þó einkum að því er virðist brotum á stjórnsýslulögum, á því að mati

dómsins ekki óskorað við í máli þessu. Stefnandi byggir ekki á því að formreglur stjórnisýsluréttar hafi verið brotnar heldur á því að ólögsmæt sjónarmið hafi búið að baki ákvarðanatöku stefnda umrætt sinn, en slíkt hafi a.m.k. áður fyrr kallast valdníðsla í fræðiskrifum. Hafna verður því að í íslenskum rétti sé í gildi almenn regla um hlutlæga bótabyrgð stjórnvalda vegna ólögsmætra stjórnvaldsákvarðana eða annarra stjórnvaldsathafna, þótt beri mjög, að því er virðist, á nokkuð ströngu sakarmati sérstaklega í framangreindum málum.

50. Dómurinn telur mál þetta þannig vaxið að til að fallast megi á kröfur stefnanda verði að leggja til grundvallar að stefndi, hafi sýnt af sér saknæma háttsemi.

51. Í fyrstu skal tekið undir með úrskurðarnefnd í umhverfis- og auðlindamálum að við mat bygginga- og skipulagsyfirvalda á því hvort lög um mannvirki nr. 160/2010 eða skipulagslög nr. 123/2010 hafi verið brotin getur einkaréttarlegur samningur milli aðila ekki breytt niðurstöðu máls í grundvallaratriðum. Skilyrði fyrir útgáfu leyfis eða t.a.m. vottorðs opinbers aðila, sem er kjarni þeirra deilu sem hér er undirliggjandi, verður þannig alla jafnan ekki breytt með samningum, þar sem ýmist strangari eða minni kröfur væru gerðar til viðkomandi fyrir útgáfu leyfis. Brot á samningi milli aðila gætu hins vegar eðli máls samkvæmt fært þeim sem brotið var á vanefndaúrræði, sem reynt yrði þá á, eftir atvikum fyrir dómstólum eða öðrum úrskurðaraðilum. Slík aðstaða getur með öðrum orðum þannig ekki staðið í vegi útgáfu opinbers leyfis að öðrum skilyrðum uppfylltum, enda væri stjórnvaldi ella opnuð sú leið undir slíkum kringumstæðum að skilgreina í raun sjálfst hvaða skilyrði einstaklingur eða lögaðili þyrfti að uppfylla til að fá réttarstöðu sem viðkomandi væri þegar tryggð að lögum. Slíkt væri til dæmis, vafalaust fallið til þess að setja jafnræðisreglu og lögmætisreglu stjórnarskrár og stjórnisýslulaga í nokkurt uppnám.

52. Niðurstaða ÚUA í máli nr. 47/2020, sem er fyrri úrskurður nefndarinnar, er nokkuð skýr varðandi það á hvaða forsendum fallist er á kröfu stefnanda um að felld yrði úr gildi ákvörðun stefnda um að synja um útgáfu úttektarvottorðs vegna niðurrifs fasteignarinnar við Kólumbusarbryggju. Annars vegar vegna þess að ekki hafi mátt byggja höfnun á því að lausfé hafi verið á lóðinni og hins vegar að ekki hafi staðist að lögbundnum kröfum hefði ekki verið fullnægt fyrir útgáfu leyfis. Það athugast að ákvörðun byggingarfulltrúa þ.e. sú sem skotið var til nefndarinnar, var í nokkuð knöppu formi eða í tölvuskeyti 8. maí

2020, til forsvarsmanns stefnanda, þar sem einfaldlega synjað var um útgáfu lokavottorðs vegna þess efnislega að öryggis- og hollustukröfur við niðurrif á húsinu væru ófullnægjandi. Í öðru tölvuskeyti 12. maí 2020, þá til lögmanns stefnanda, væntanlega til frekari skýringar eða rökstuðnings, var vísað til 5. mgr. 36. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010.

53. Máltilbúnaður stefnda fyrir nefndinni var samandreginn sá að annars vegar hefði stefnandi ekki fjarlægt af lóðinni lausafé sem sannanlega var í eigu annarra og hins vegar ekki fjarlægt eða beygt fótstykki sem boltuð voru við sökkul hússins. Varðandi það athugast að eitt skilyrði sem stefndi setti fyrir niðurrifi var að allt sem tilheyrði húsinu og laust byggingarefni yrði fjarlægt. Ekkert bendir til annars en að stefnandi hafi uppfyllt það skilyrði en hins vegar hafi einkum veiðarfæri í eigu þriðja aðila orðið eftir.

54. Eins og fyrr segir gátu samningar sem þrotabú Iceland Glacier Product ehf. gerði við stefnda 2013 og stefnandi gekk síðar inn í þar sem vissulega var kveðið á um þessi atriði, þ.e. um útgáfu byggingarleyfis og skyldu þrotabúsins og síðar stefnanda um skil á lóðinni og frágang hennar, ekki breytt þessari réttarstöðu. Hið sama gildir um samning aðila þessa máls 2018.

55. Því telur dómurinn að stefnda hafi ekki tekist að sýna fram á að fyrri úrskurður ÚUA hafi verið bersýnilega rangur. Dómurinn telur og ekkert í málinu sem bendi til annars en að ákvörðun byggingarfulltrúa stefnda í því máli hafi verið ólögmat eins og lagt er til grundvallar í úrskurði ÚUA. Þannig er önnur grundvallarforsenda í úrskurðinum sú að ákvæði 35. og 36. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 um öryggisúttektir, sem stefndi vísaði til, eigi ekki við og staðan í raun sú að engin lögákveðin skilyrði þurfi að uppfylla til að fá lokaúttektarvottorð vegna niðurrifs útgefið.

56. Önnur rök fyrir synjun stefnda um útgáfu vottorðs hafi svo samkvæmt úrskurðinum, snúið helst að hættu sem stafaði af grunninum og mengun, en þar hafi helst verið vísað til veiðarfæra og annars lausafjár í eigu þriðja aðila. Um það var sagt í úrskurðinum að eðli máls samkvæmt fæli niðurrif mannvirkis í sér að taka það niður og fjarlægja en ekki fjarlægja lausafé af lóð sem ekki teldist til fylgifjár hennar. Í þeirri umfjöllun var og bent á önnur úrræði sem tæk eru byggingarfulltrúa til að bregðast við slíku ástandi gagnvart

umráðamanni eða eiganda lóðar. Í því samhengi var bent á að stefndi sjálfur væri þinglýstur eigandi lóðarinnar.

57. Það eina sem ráða má af úrskurði ÚUA að hafi getað komið til réttmætrar skoðunar við útgáfu vottorðsins er þó skoðun á því að ekki hafi stafað hættu af lóðinni og var þar vísað til þess markmiðs laganna sem orðað er til í a-lið 1. gr. laganna. Eftir vettvangsgöngu nefndarinnar og lýsingu á ástandi þess sem eftir stóð var það þó mat nefndarinnar að þótt nokkur hættu gæti vissulega stafað af grunninum væri hún ekki slík eða svo óvenjuleg að hún gæti staðið í vegi útgáfu vottorðs. Dómurinn hefur engar forsendur til að leggja annað til grundvallar í máli þessu.

58. Niðurstaðan varð því sú að þar sem hvorki var heimilt að hafna útgáfu vottorðs með vísan til þess lausafjár sem á eigninni var né vegna þess að lögbundnum kröfum væri ekki fullnægt yrði ekki komist hjá því að fella ákvörðunina úr gildi.

59. Dómurinn áréttar að stefnda hefur ekki tekist að sýna fram á að úrskurður ÚUA hafi verið rangur eins og hann byggir á og ekkert heldur sem bendir til að svo hafi verið. Verður því lagt til grundvallar að höfnun á útgáfu stefnda á úttektarvottorði hafi verið ólögmat. Jafnframt verður lagt til grundvallar að hún hafi verið saknæm. Er þannig óhjákvæmilegt að líta svo á að við ákvörðunina hafi starfsmaður stefnda, sem stefndi ber ábyrgð á samkvæmt reglu skaðabótaréttar um vinnuveitendaábyrgð, sýnt af sér saknæmt gáleysi þegar hann hafnaði útgáfu vottorðsins og gerist því ekki þörf að mati dómsins á að fjalla sérstaklega frekar um reglufest saknæmi við ákvörðun á bótaskyldu stefnda eða byggja niðurstöðu málsins óskorað á slíkum sjónarmiðum. Það verður því metið til gáleysis að beita lagaákvæðum með óljósum hætti og ákvæðum sem alls ekki er með sanngirni hægt að telja gilda með óyggjandi hætti, um úrlausnarefni til að komast að niðurstöðu sem felur í sér íþyngjandi niðurstöðu fyrir borgarann og höfnun á málaleitan til stjórnvaldsins. Það er gáleysi fólgið í því að hafna útgáfu vottorðs á grundvelli atriða sem eiga ekki skýra stoð í lögum og eru jafnframt sum hver „eðli máls samkvæmt“, eins og ÚUA orðar það, ótengd viðfangsefninu; þ.e. skilyrðum fyrir útgáfu vottorðsins. Þá kröfu verður að gera til byggingarfulltrúa að hann búi yfir ákveðinni sérþekkingu á sviðinu og hlýtur sakarmat að taka mið af því. Hann hafi því mátt vita að ákvörðun hans

byggðist á veikum forsendum og var til þess fallin að valda þeim er sóttist eftir vottorðinu tjóni.

60. Telja verður að dómaframkvæmd staðfesti framangreind sjónarmið. Sú ályktun hefur þannig verið dregin að röng túlkun eða beiting á lagaákvæði geti leitt til bótaskyldu þar sem slík háttsemi geti talist saknæm. Af dómaframkvæmd verður ráðið að meta verður alla jafnan hversu alvarleg og eftir atvikum augljós yfirsjón stjórnvalds er við túlkun á gildandi rétti og beitingu settra reglna; hvort röng beiting þeirra sé réttlætanleg eða afsakanleg. Þar geta þó misjöfn sjónarmið ráðið för eftir því hvert réttarsviðið er og hverjar þær réttarheimildir sem undir liggja eru, auk þess sem sakarmat verður strangara eftir því sem ákvörðun stjórnvalds er síður matskennd.

61. Það skilyrði bótaréttar stefnanda að háttsemi stefnda hafi verið saknæm og ólögmæt er því að virtum framangreindum sjónarmiðum og atvikum máls, uppfyllt að mati dómsins varðandi fyrri ákvörðun stefnda. Þannig er ekki hægt að líta framhjá því, að nokkur skýr lagaskilyrði stóðu til þess að gefið yrði út lokavottorð þegar eftir því var leitað. Þess í stað var leyfi hafnað með rökstuðningi sem ekki sótti nægan stuðning til lagafyrirmæla og að stefnda hafi mátt vera það ljóst.

62. Í úrskurði ÚUA í máli nr. 4/2021 frá 30. apríl 2021 var svo felld úr gildi útgáfa byggingarfulltrúa stefnda á lokavottorði á þeim grunni að í því hafi verið ólögmæt skilyrði.

63. Því hefur ekki verið andmælt að þessi skilyrði ollu stefnanda vandkvæðum og var nefnt í því sambandi kostnaður við tryggingar, en athugasemdir í lokavottorði urðu þess valdandi að stefnandi sá sig knúinn til að halda tryggingum í gildi vegna grunnsins.

64. Strax að gengnum úrskurði ÚUA í máli nr. 47/2020 hafði lögmaður stefnanda samband við byggingarfulltrúa stefnda og óskaði eftir útgáfu lokavottorðs. Eins og fram kemur í úrskurði nefndarinnar er henni ekki heimilt að kveða á um útgáfu slíks vottorðs þótt hún felli úr gildi synjun um að gefa vottorð út. Eðli máls samkvæmt ættu hins vegar alla jafnan lítil tómerki að vera fyrir útgáfu vottorðs að gengnum slíkum úrskurði.

65. Þeirri málaleitan stefnanda var þó hafnað af byggingarfulltrúa stefnda sem taldi nauðsynlegt að kanna málið frekar og heyra í byggingarstjóra varðandi það að „klára lokaúttekt lögum samkvæmt þar sem þær athugasemdir verði gerðar sem ástæða þykir til að gera.“ Þessi afstaða var kærð til ÚUA en kæra síðan afturkölluð þegar fallist hafði verið á að gefa út vottorðið. Málið var hins vegar kært að nýju þegar lokavottorðið var gefið út 4. janúar 2021 með þeim athugasemdum sem lýst er hér að framan. Það blasir við að mati dómsins að þær athugasemdir sem gerðar voru og stefnandi amaðist við voru þær sömu og ÚUA hafði talið ólögmætar í úrskurði nr. 47/2020 þegar útgáfu leyfis var hafnað, þ.e. að mengunar- og slysaþætta væri yfirvofandi vegna lausafjár sem skilið væri eftir og frágangur á fótstykki væri hættulegur og bæri að fjarlægja væri þess kostur. Í úrskurði 4/2021 var enda niðurstaðan endurómun á fyrri úrskurði að miklu leyti. Verður enda fallist á að stefndi hafi þarna að mestu höggvið í sama knérunn. Í úrskurðinum sem felldi athugasemdir stefnda úr gildi var á það bent að þessar athugasemdir sem ættu sér ekki stöð í lögum væru til þess fallnar að hafa áhrif á skyldur lóðarhafa og byggingarstjóra. Dómurinn fær ekki séð fremur en ÚUA að athugasemdir byggingarstjóra hafi átt sér viðhlítandi stöð í settum lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Þá blasir við að þær voru í augljósri andstöðu við fyrri úrskurð æðra stjórnvalds milli sömu aðila vegna sama ágreiningsefnis sem felldur hafði verið nokkrum dögum áður.

66. Með vísan til þess og framangreindra sjónarmiða varðandi höfnun stefnda á útgáfu vottorðs, sem felld var úr gildi með fyrri úrskurði ÚUA, verður að telja háttsemi byggingarfulltrúa stefnda við útgáfu lokavottorðs með athugasemdum, bæði saknæma og ólögmæta.

67. Ekki hefur verið gerður ágreiningur um að það stóð stefnanda fyrir þrifum að fá ekki útgefið hið umþrætta vottorð þegar hann átti rétt á því. Þannig nefndi lögmaður stefnanda, aðspurður við aðalmeðferð málsins, kostnað við tryggingar sem þurfti að viðhalda á meðan vottorð hafði ekki verið gefið út, en þessu var ekki andmælt af lögmanni stefnda, enda ekki óeðlilegt að slík staða hafi verið uppi. Þá verður væntanlega það sjaldan gert að sérstöku skilyrði fyrir því að borgarar freisti þess að hnekkja, með þá oftast en ekki tilheyrandi kostnaði, því sem þeir telja vera ólögmæta ákvörðun stjórnvalds í þeirra

málum, þótt ekki sé hægt að slá því föstu að annað tjón hljótist af slíkri ákvörðun, annað en sá kostnaður sem hljótast kann af því að fá henni hnekkt. Lögvarðir hagsmunir standi jafnan til þess.

68. Ekki verður þá gerður ágreiningur um að skilyrðum um orsakatengsl er fullnægt í málinu sem og reglum um sennilega afleiðingu, enda, sbr. framangreint, viðbúið að sá er fyrir varð, þ.e. stefnandi í máli, yrði fyrir tjóni af völdum þeirra ólögsmætu ákvarðana sem teknar voru í hans málum, m.a. kostnaði við að rétta sinn hlut.

69. Því telur dómurinn að uppfyllt séu lagaskilyrði fyrir því að stefnda verði gert að kröfu stefnanda að bæta honum það tjón sem af háttsemi stefnda leiddi.

70. Stefnandi hefur um fjártjón sitt lagt fram tímaskýrslu þar sem fram koma skráðir tímar á vinnu lögmanns á tímabilinu frá 5. júní 2020 til og með 12. janúar 2021; um ræðir fremur grófa sundurliðun á því við hvað var unnið og hversu lengi. Unnir tímar eru 33 samkvæmt yfirlitinu og tímagjaldið 35.900 krónur auk virðisaukaskatts. Samtals nemur því krafa stefnanda með virðisaukaskatti 1.469.028 krónum. Ekki er fallist á með stefnda að yfirlit lögmannsins sé of ónákvæmt til að á því verði byggt. Yfirlitið er í ágætu samræmi við það sem tíðkast í þessum efnum þótt vissulega sjáist bæði ítarlegri en einnig knappari vinnuskýrslur.

71. Dómurinn telur að við ákvörðun bóta í þessu máli eigi við keimlík sjónarmið og við ákvörðun málskostnaðar í máli þar sem metið verður umfang máls og höfð hliðsjón af upplýsingum málsaðila um kostnað og fyrirhöfn sem þeir telja sig hafa orðið fyrir við rekstur máls. Þá verður tekið tillit til áhrifa laga um greiðslu virðisaukaskatts í málinu, en tilgreint tjón stefnanda verður rakið til greiðslu hans sem rekstraraðila á álögðum virðisaukaskatti á þóknun lögmanns hans.

72. Að virtum þessum sjónarmiðum verða bætur til stefnanda ákveðnar að álitum hæfilegar 800.000 krónur. Fallist verður á vaxtakröfu stefnanda eins og hún er sett fram en upphafstími dráttarvaxta miðast við að þeir reiknist mánuði eftir að krafist var greiðslu, sbr. 9. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu.

73. Með vísan til meginreglu 1. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 verður stefnda gert að greiða stefnanda málskostnað sem telst hæfilegur 750.000 krónur, en sakarefnið er afmarkað og málið ekki umfangsmikið að öðru leyti.

74. Málið fluttu lögmennirnir Kristján Gunnar Valdimarsson fyrir hönd stefnanda og Sveinn Jónatansson fyrir stefnda.

Lárentsínus Kristjánsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D Ó M S O R Ð

Stefndi, Snæfellsbær, greiði stefnanda, Móabyggð ehf., 800.000 krónur, auk dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001, frá 3. júní 2021 til greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda 750.000 krónur í málskostnað.

Lárentsínus Kristjánsson