

# LANDSRÉTTUR

Dómur föstudaginn 3. mars 2023.

Mál nr. 652/2021:

**Brynja, Hússjóður Öryrkjabandalags Íslands**

(Óskar Sigurðsson lögmaður)

**gegn**

**Reykjavíkurborg,**

(Dagmar Arnardóttir lögmaður,

Anna Guðrún Árnadóttir lögmaður, 4. prófmál)

**Sjálfsbjörg landssambandi hreyfihamlaðra og**

(Sveinn Guðmundsson lögmaður,

Leó Daðason lögmaður, 3. prófmál)

**Íþróttafélagi fatlaðra í Reykjavík**

(Ólafur Eiríksson lögmaður)

**og gagnsök**

**Lykilorð**

Lóðarleigusamningur. Þinglýsing. Sveitarfélög. Samaðild. Rannsóknarregla. Andmælaréttur.

**Útdráttur**

B höfðaði mál gegn R, S og Í og krafðist þess að felldar yrðu úr gildi þrjár samþykktir byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 2018 um að minnka lóðina Hátún 10 og stofna þar tvær nýjar lóðir, Hátún 12 og 14. Í dómi Landsréttar var rakið að gögn málsins væru misvísandi um hvort lóðarhafar að lóðinni hefðu álitid, þegar umrædd afgreiðsla fór fram, að um eina óskipta lóð væri að ræða eða að henni hefði verið skipt samkvæmt samkomulagi hlutadeigandi og fyrri afgreiðslum R. Við þær aðstæður hafi R borið að gæta að því, áður en til afgreiðslu málsins kom, að atvik þess væru að þessu leyti upplýst með fullnægjandi hætti, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þá yrði ekki ráðið af gögnum málsins að nægjanlega hafi verið gætt að rétti B samkvæmt 13. gr. sömu laga til að kynna sér gögn málsins, tjá sig um þær upplýsingar sem lágu fyrir og koma að frekari upplýsingum og viðhorfum áður en til afgreiðslunnar kom. Ekki yrði ráðið hvort samþykktirnar 2018 hafi falið í sér nýja afgreiðslu á grundvelli eldri einkaréttarlegrar umsóknar eða staðfestingu fyrri ákvarðana R. Óljóst væri hvaða réttaráhrif afgreiðslunni var ætlað að hafa umfram þær ákvarðanir sem þegar höfðu verið teknar. Þá hafi ekki reynst unnt að hrinda í framkvæmd þeim ráðstöfunum sem þar var mælt fyrir um en breytingar á lóðarmörkum hafi ekki fengist þinglýst. Óhjákvæmilegt væri að R bæri hallann af því að samþykktirnar hafi ekki verið svo skýrar sem skyldi og af þeirri óvissu sem af því leiddi. Málsmeðferð R og sú stjórnvaldsákvörðun sem fólst í umræddum samþykktum

var talin haldin slíkum annmörkum að ekki yrði hjá því komist að fallast á kröfu B um að fella samþykktirnar úr gildi.

### **Dómur Landsréttar**

Mál þetta dæma landsréttardómararnir Eiríkur Jónsson, Ragnheiður Harðardóttir og Þorgeir Ingi Njálsson.

#### **Málsmeðferð og dómkröfur aðila**

- 1 Aðaláfrýjandi skaut málinu til Landsréttar 1. nóvember 2021. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 29. október 2021 í málinu nr. E-5418/2020.
- 2 Aðaláfrýjandi krefst þess að felldar verði úr gildi samþykktir byggingarfulltrúans í Reykjavík 11. desember 2018 um að minnka lóð Hátúns 10 í Reykjavík, landnúmer 102923, og stofna tvær nýjar lóðir, Hátún 12 og 14. Þá krefst aðaláfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Landsrétti.
- 3 Gagnáfrýjendur, Reykjavíkurborg, Sjálfsbjörg landssamband hreyfihamlaðra og Íþróttafélag fatlaðra í Reykjavík, áfrýjuðu málinu fyrir sitt leyti 7. til 12. janúar 2022. Gagnáfrýjendur krefjast, hver fyrir sig, staðfestingar hins áfrýjaða dóms með þeirri breytingu að aðaláfrýjandi verði dæmdur til að greiða þeim málskostnað í héraði. Þá krefjast gagnáfrýjendur málskostnaðar fyrir Landsrétti.

#### **Málsatvik og sönnunarfærsla**

- 4 Eins og rakið er í hinum áfrýjaða dómi urðu aðaláfrýjandi og gagnáfrýjandinn Sjálfsbjörg landssamband hreyfihamlaðra lóðarhafar að lóðinni Hátúni 10-12 í Reykjavík með undirritun lóðarleigusamnings 6. júní 1967. Frá upphafi virðast aðilarnir hafa haft áform um að lóðinni yrði skipt enda höfðu þeir gert með sér skriflegt samkomulag 18. febrúar 1966 þar sem kom fram að tilgreindir hlutar hennar yrðu séreign hvors um sig en það sem félli þar fyrir utan yrði sameign þeirra.
- 5 Með yfirlýsingu lóðarhafa 29. september 1989 var gagnáfrýjandanum Íþróttafélagi fatlaðra í Reykjavík heimilað að reisa íþróttahús á lóðinni. Í tengslum við þá ráðstöfun var á fundi byggingarnefndar Reykjavíkur samþykkt að lóðin Hátún 10-12 yrði eftirleiðis nefnd Hátún 10-14 og skyldi íþróttahúsið reist á þeim hluta lóðarinnar sem yrði auðkennt númer 14. Var samþykktin staðfest á fundi borgarstjórnar 5. október 1989.
- 6 Með erindi til borgarskipulags Reykjavíkur 23. nóvember 1992 fóru lóðarhafar að Hátúni 10-14 þess á leit að lóðinni yrði skipt í þrjár lóðir, númer 10, 12 og 14. Undir beiðnina rituðu fulltrúar aðaláfrýjanda, gagnáfrýjandans Sjálfsbjargar landssambands hreyfihamlaðra, Hjálpartækjabankans og gagnáfrýjandans Íþróttafélags fatlaðra í Reykjavík. Fyrir liggur að beiðnin var sett fram í tengslum við byggingaráform á suðausturhluta lóðarinnar. Þann 30. nóvember 1993 var beiðni um skiptingu lóðarinnar ítrekuð með erindi arkitekts. Í kjölfarið var hún samþykkt í skipulagsnefnd

6. desember 1993 en áður hafði lóðarhöfum verið tilkynnt að fyrirhuguðum byggingaráformum væri hafnað. Samþykki skipulagsnefndar var staðfest af borgarráði 7. desember 1993 og var sú afgreiðsla lögð fyrir reglulegan fund borgarstjórnar 16. sama mánaðar.
- 7 Með erindi aðaláfrýjanda 13. mars 1996 til borgarskipulags Reykjavíkur var óskað eftir samráði um að afmarka stækkun lóðarinnar að Hátúni 10 í átt að Laugavegi. Var beiðninni fylgt eftir með erindi arkitekts 17. maí það ár og fylgdi því lóðaruppdráttur. Stækkunin var samþykkt af skipulagsnefnd 20. maí 1996 og sú afgreiðsla staðfest á fundi borgarráðs degi síðar. Í kjölfarið var erindi aðaláfrýjanda um að breyta mörkum „lóðarinnar“ númer 10, 10A, 10B, 10D, 12 og 14 samþykkt á fundi byggingarnefndar 11. júlí 1996 og sú samþykkt staðfest á fundi borgarráðs 16. sama mánaðar. Var aðaláfrýjanda tilkynnt um afgreiðsluna með bréfi byggingarfulltrúa 22. júlí 1996.
- 8 Ekki varð af því að skiptingu lóðarinnar samkvæmt framangreindum samþykktum væri þinglýst og urðu ekki heldur breytingar á skráningu hennar í fasteignaskrá.
- 9 Í málinu liggja fyrir tveir eignaskiptasamningar frá febrúar 2007 og nóvember 2012 vegna hússins að Hátúni 12 þar sem lagt var til grundvallar að húsið stæði á heildarlóðinni Hátúni 10-14, sem væri óskipt, og voru samningarnir undirritaðir af hálfu allra lóðarhafa.
- 10 Tvær tillögur um breytingu á deiliskipulagi því sem samþykkt hafði verið 7. desember 1993 voru auglýstar í B-deild Stjórnartíðinda árin 2007 og 2008 og fór fram grenndarkynning í tengslum við þær. Í tillögunum var gert ráð fyrir að heildarlóðinni Hátúni 10-14 hefði verið skipt.
- 11 Einnig liggur fyrir tölvupóstur framkvæmdastjóra gagnáfrýjandans Sjálfsbjargar landssambands hreyfihamlaðra 9. mars 2016 til framkvæmdastjóra aðaláfrýjanda þar sem segir eftirfarandi: „Eftir samtal okkar fyrir nokkru um áhuga Sjálfsbjargar landssambands fatlaðra á að skipta upp sameiginlegri lóð Brynju-hússjóðs ÖBÍ, Sjálfsbjargar lsf. og ÍFR vil ég fyrir hönd Sjálfsbjargar lsf. bera fram formlegt erindi til stjórnar Brynju-hússjóðs ÖBÍ um að hinni sameiginlegu lóð aðila við Hátún 10-14 í Reykjavík verði skipt upp. Samkvæmt upplýsingum frá umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar hefur lóðinni verið skipt upp í þrjár lóðir samkvæmt deiliskipulagi en aldrei verið komið í framkvæmd. Umráðamenn lóðarinnar þurfa að senda inn ósk um að ljúka skiptingu lóðarinnar í samræmi við deiliskipulag.“ Kom fram í tölvupóstinum að hliðstæður póstur verði sendur gagnáfrýjandanum Íþróttafélagi fatlaðra í Reykjavík. Í skýrslu framkvæmdastjórans fyrir héraðsdómi gaf hann þá skýringu á tölvupóstinum að þarna hefði hann verið að óska eftir því að gengið yrði formlega frá skiptingu lóðarinnar.
- 12 Þá liggur fyrir tillaga húsnæðisnefndar gagnáfrýjandans Sjálfsbjargar landssambands hreyfihamlaðra til landsfundar sambandsins 6. maí 2017 um að nefndinni yrði falið að halda áfram vinnu við framtíðaruppbyggingu „á lóð Sjálfsbjargar lsh. að Hátúni

12“ og að heimild til þess feli meðal annars í sér að „annast um skiptingu sameiginlegrar lóðar ÖBÍ og Sjálfsbjargar við Hátún 10-14“.

- 13 Þann 2. nóvember 2017 ritaði lögmaður aðaláfrýjanda bréf til skrifstofu borgarstjóra en fram kom að tilefnið væri sameiginleg fréttatilkynning gagnáfrýjendanna Reykjavíkurborgar og Sjálfsbjargar landssambands hreyfihamlaðra 19. október það ár um fyrirhugaða þróun og skipulagningu á lóð þess síðarnefnda að Hátúni 12 vegna áforma félagsins um byggingarframkvæmdir á lóðinni. Í bréfinu var vísað til þess að lóðin Hátún 10-14 væri ein óskipt lóð samkvæmt lóðarleigusamningi og skráningu í fasteignaskrá. Leiddi af meginreglum eignarréttar um sameign að gagnáfrýjandanum Sjálfsbjörg landssambandi hreyfihamlaðra bæri að hafa samráð við áfrýjanda og afla samþykkis fyrir öllum fyrirhuguðum breytingum á hinni sameiginlegu lóð, sbr. og ákvæði 2. mgr. 3. gr. og 6. töluliðar A-liðar 1. mgr. 41. gr. laga nr. 26/1994 um fjöleignarhús.
- 14 Fyrir liggur að bréfi aðaláfrýjanda var ekki svarað. Á hinn bóginn var á fundi byggingarfulltrúans í Reykjavík 19. júní 2018 samþykkt tillaga um að breyta lóðarmörkum lóðarinnar Hátúns 10-14 og skipta henni upp í þrjár lóðir. Í samræmi við þá samþykkt var útbúið lóðarbréf 20. ágúst 2018 þar sem gert var ráð fyrir samþykki allra lóðarhafa fyrir skiptingunni. Aðaláfrýjandi veitti ekki samþykki sitt fyrir þeirri ráðstöfun.
- 15 Næst gerðist það að á afgreiðslufundi byggingarfulltrúans í Reykjavík 11. desember 2018 var með þremur ákvörðunum samþykkt skipting lóðarinnar þannig að lóðin Hátún 10 væri minnkuð og stofnaðar tvær nýjar lóðir, Hátún 12 og 14. Tilkynnt var um afgreiðslu málsins með bréfi byggingarfulltrúa degi síðar.
- 16 Í kjölfar þessa ítrekaði aðaláfrýjandi athugasemdir sínar við gagnáfrýjandann Reykjavíkurborg og áréttaði að um eina óskipta lóð væri að ræða. Beiðni aðaláfrýjanda um að ákvörðun byggingarfulltrúa yrði endurupptekin var hafnað með bréfi hins síðarnefnda 3. apríl 2019. Á grundvelli hinna umdeildu ákvarðana lét gagnáfrýjandinn Reykjavíkurborg útbúa skjal 13. desember 2018 um breytingu lóðarmarka og nýskráningu lóða að Hátúni 10-14 og óskaði eftir þinglýsingu þess. Þinglýsingarstjóri vísaði skjalinu á hinn bóginn frá með vísan til 7. gr., sbr. 1. mgr. 24. gr. þinglýsingalaga nr. 39/1978 af þeirri ástæðu að á það skorti undirritanir þinglýstra eigenda eignarinnar.
- 17 Þess er að geta að undir rekstri málsins í héraði beindi aðaláfrýjandi áskorun til gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar um að leggja fram umsóknir sem lægju til grundvallar samþykktum byggingarfulltrúa í júní og desember 2018. Fyrir liggur tölvupóstur lögmanns gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar til lögmanns aðaláfrýjanda 23. júní 2021 þar sem fram kemur að ekki hafi verið um að ræða formlega umsókn um breytingu á lóð heldur hafi slíkri breytingu verið komið fram með

deiliskipulagsbreytingu en síðan væri í höndum „eigenda“ að láta gera lóðarblað og þinglýsa því.

#### Niðurstaða

- 18 Í máli þessu krefst aðaláfrýjandi þess að felldar verði úr gildi þrjár samþykktir byggingarfulltrúans í Reykjavík 11. desember 2018 um að minnka lóðina að Hátúni 10 og stofna tvær nýjar lóðir, Hátún 12 og 14. Svo sem að framan er rakið hafði skipting lóðarinnar áður verið samþykkt á fundi byggingarfulltrúans 19. júní 2018. Á grundvelli þeirrar samþykktar var útbúið lóðarbréf 20. ágúst sama ár þar sem gert var ráð fyrir samþykki allra lóðarhafa fyrir skiptingu hennar en samþykki aðaláfrýjanda fékkst ekki.
- 19 Í greinargerð aðaláfrýjanda til Landsréttar er byggt á því að hinar umdeildu ákvarðanir gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar hafi farið í bága við þær kröfur sem gera verði til forms og efnis þeirra og meðal annars vísað til þess að brotið hafi verið gegn 10. og 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Af hálfu gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar er þessu mótmælt sem of seint fram komnu. Í héraðsdómsstefnu var meðal annars vísað til þess að gagnáfrýjandinn Reykjavíkurborg hefði enga afstöðu tekið til athugasemda og mótmæla sem aðaláfrýjandi hefði sett fram. Þá var þar á því byggt að nauðsynlegt hefði verið að hafa samráð við aðaláfrýjanda og afla samþykkis hans og þar sem það hefði ekki verið gert væru ákvarðanirnar ólögmatar og ógildanlegar. Þar sagði einnig að ákvarðanirnar hefðu ekki fullnægt lagakröfum að því er varðar form og efni og um lagarök var meðal annars vísað til stjórnarsýslulaga, einkum 10. gr., lögmatísreglu stjórnarsýsluréttar og óskráðra meginreglna stjórnarsýsluréttar. Þá er og til þess að líta að við höfðun málsins var ýmislegt óljóst um efni hinna umdeildu ákvarðana og málsmeðferð gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar vegna þeirra, sem hefur verið upplýst frekar um undir rekstri málsins. Líkt og síðar greinir var raunar enn uppi vafi við aðalmeðferð málsins fyrir Landsrétti um hvað fólst í þeim ákvörðunum sem um er deilt. Að framangreindu virtu standa ákvæði 5. mgr. 101. gr. og 2. mgr. 111. gr., sbr. 166. gr. og 2. mgr. 163. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála því ekki í vegi að tekið verði til úrlausnar hvort form og efni hinna umdeildu ákvarðana hafi samrýmst fyrrnefndum reglum stjórnarsýsluréttar.
- 20 Í fundargerð byggingarfulltrúans 11. desember 2018 kom fram að óskað væri eftir „samþykki byggingarfulltrúans til að minnka lóð Hátúns 10-14 og stofna tvær nýjar lóðir Hátún 12 og Hátún 14 samanber meðfylgjandi lóðauppdrátt, dags. 14.06.2018 og breytingablað dagsett 3.7.1996“. Þar var síðan rakið hver stærð hverrar lóðar skyldi vera og hvernig þær skyldu afmarkaðar með vísan til tilgreindra staðgreininúmera og landeignarnúmera. Loks sagði: „Sjá deiliskipulag sem samþykkt var í borgarráði þann 07.12.1993, og deiliskipulagsbreytingu sem samþykkt var í borgarráði 21.05.1996. Samþykkt.“ Stærð lóðanna samkvæmt lóðauppdrættinum 14. júní 2018 var hin sama og á breytingablaðinu 3. júlí 1996, sem lá til grundvallar þeirri afgreiðslu gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar sem tilkynnt var um 22. júlí 1996, enda sagði þar

að hann byggði á deiliskipulagi sem samþykkt hefði verið í borgarráði 7. desember 1993 og deiliskipulagsbreytingu sem samþykkt hefði verið í borgarráði 21. maí 1996.

- 21 Þegar umrædd afgreiðsla fór fram hafði aðaláfrýjandi komið því skýrt á framfæri við gagnáfrýjandann Reykjavíkurborg að hann liti svo á að lóðin að Hátúni 10-14 væri óskipt eins og þinglýstur lóðarleigusamningur og skráning í fasteignaskrá bæri með sér. Verður ekki heldur framhjá því litið að gögn málsins eru, eins og að framan er rakið, misvísandi um það hvað lóðarhafar álitu í þessu efni, það er hvort um eina óskipta lóð væri að ræða eða hvort henni hefði verið skipt samkvæmt samkomulagi hlutaðeigandi og fyrri afgreiðslum gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar. Ekkert liggur fyrir um að gagnáfrýjandinn Reykjavíkurborg hafi gætt að því, áður en til afgreiðslu málsins kom, að atvik þess væru að þessu leyti upplýst með fullnægjandi hætti, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Þá verður ekki talið að nægjanlega hafi verið gætt að rétti aðaláfrýjanda til að fá að kynna sér gögn málsins, tjá sig um þær upplýsingar sem fyrir lágu og koma að frekari upplýsingum og viðhorfum áður en til afgreiðslunnar kom, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga. Auk þess verður hvorki séð að litið hafi verið til þeirra athugasemda sem aðaláfrýjandi hafði komið á framfæri við gagnáfrýjandann né að honum hafi verið gefið færi á frekari athugasemdum áður en til afgreiðslu málsins kom.
- 22 Við þetta bætist að samkvæmt því sem að framan er rakið verður ekki séð að í hinum umdeildu samþykktum hafi falist eitthvað annað en í fyrri afgreiðslum gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar 1993 og 1996. Tilkynnt var um afgreiðslu málsins með bréfi byggingarfulltrúa 12. desember 2018 og er sú tilkynning efnislega samhljóða tilkynningu sem barst með bréfi hans 22. júlí 1996. Af gögnum málsins og svörum lögmanns gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar við aðalmeðferð málsins fyrir Landsrétti verður heldur ekki fyllilega ráðið hvers eðlis afgreiðslan var, það er hvort um nýja afgreiðslu var að ræða á grundvelli eldri einkaréttarlegrar umsóknar eða staðfestingu fyrri ákvarðana gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar. Verður að telja óljóst hvaða réttaráhrif afgreiðslunni var ætlað að hafa umfram þær ákvarðanir sem þegar höfðu verið teknar. Þá hefur ekki reynst unnt að hrinda í framkvæmd þeim ráðstöfunum sem þar er mælt fyrir um en breytingu á lóðarmörkum hefur ekki fengist þinglýst. Óhjákvæmilegt er að gagnáfrýjandinn Reykjavíkurborg beri hallann af því að samþykktirnar hafi ekki verið svo skýrar sem skyldi og þeirri óvissu sem af því leiðir.
- 23 Samkvæmt öllu framangreindu var hvort tveggja málsmeðferð gagnáfrýjandans Reykjavíkurborgar við afgreiðslu málsins og sú stjórnvaldsákvörðun sem fólst í umræddum samþykktum 11. desember 2018 slíkum annmörkum háð að ekki verður komist hjá því að fallast á kröfu aðaláfrýjanda um að fella samþykktirnar úr gildi.
- 24 Eftir úrslitum málsins verður gagnáfrýjendunum Reykjavíkurborg og Sjálfsbjörg landssambandi hreyfihamlaðra gert að greiða aðaláfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Landsrétti eins og í dómsorði greinir. Rétt þykir að málskostnaður milli

aðaláfrýjanda og gagnáfrýjandans Íþróttafélags fatlaðra í Reykjavík falli niður á báðum dómstigum.

**Dómsorð:**

Felldar eru úr gildi samþykktir byggingarfulltrúans í Reykjavík 11. desember 2018 um að minnka lóð Hátúns 10 í Reykjavík, landnúmer 102923, og stofna tvær nýjar lóðir, Hátún 12 og 14.

Málskostnaður milli aðaláfrýjanda, Brynju, Hússjóðs Öryrkjabandalags Íslands, og gagnáfrýjanda, Íþróttafélags fatlaðra í Reykjavík, í héraði og fyrir Landsrétti fellur niður.

Gagnáfrýjendur, Reykjavíkurborg og Sjálfsbjörg landssamband hreyfihamlaðra, greiði óskipt aðaláfrýjanda 3.000.000 króna í málskostnað í héraði og fyrir Landsrétti.

Rétt endurrit staðfestir

Gjald: 2.100 kr.

