

Fimmtudaginn 16. nóvember 1995.

Nr. 331/1993.

Húsbyrgi hf.

(Sigurbjörn Magnússon hdl.)

(Jónatan Sveinsson hrl.)

gegn

umhverfisráðherra og

fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs

(Guðmundur Kristjánsson hdl.)

(Jón G. Tómasson hrl.) **og**

borgarstjóranum í Reykjavík

til réttargæslu

(Magnús Óskarsson hrl.)

Skipulag. Stjórnsýsla. Byggingarleyfi. Andmælaréttur. Skaðabætur.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Hrafn Bragason, Guðrún Erlendsdóttir, Haraldur Henrysson, Hjörtur Torfason og Pétur Kr. Hafstein.

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar með stefnu 13. ágúst 1993. Hann krefst þess aðallega, að aðalstefndu verði dæmdir til að greiða sér 7.099.392 krónur með dráttarvöxtum samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 af 827.780 krónum frá 20. ágúst 1991 til 20. september sama ár, af 1.428.580 krónum frá þeim degi til 20. október sama ár, af 2.033.380 krónum frá þeim degi til 20. júní 1992, af 4.247.652 krónum frá þeim degi til 20. júlí sama ár, en af 7.099.392 krónum frá þeim degi til greiðsludags. Til vara krefst áfrýjandi 5.317.394 króna með sömu vöxtum og áður greinir af 827.780 krónum frá 20. ágúst 1991 til 20. september sama ár, af 1.428.580 krónum frá þeim degi til 20. október sama ár, af 2.033.380 krónum frá þeim degi til 20. júní 1992, af 4.247.652 krónum frá þeim degi til 20. júlí sama ár, en af 5.317.394 krónum frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst hann málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Aðalstefndu krefjast aðallega staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti. Til vara krefjast þeir þess, að bótakröfur verði lækkaðar og málskostnaður í því tilviki látinn falla niður.

Á hendur réttargæslustefnda eru engar kröfur gerðar.
Nokkur ný gögn hafa verið lögð fyrir Hæstarétt.

I.

Málavöxtum er lýst í hinum áfrýjaða dómi. Með bréfi til umhverfisráðuneytisins 8. apríl 1991, sem barst ráðuneytinu 12. sama mánaðar, fóru tveir íbúar við Ásgarð 77 í Reykjavík fram á, að ráðuneytið sæi til þess, að byggingarleyfi áfrýjanda frá 31. maí 1990 yrði afturkallað, framkvæmdir hans stöðvaðar og lokið frágangi lóðarinnar nr. 24 A við Ásgarð. Ráðuneytið sendi Skipulagsstjórn ríkisins og byggingarnefnd Reykjavíkur þetta erindi til umsagnar 15. apríl 1991 samkvæmt 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978, sbr. 15. gr. laga nr. 47/1990. Að fenginni umsögn beggja kvað ráðuneytið upp úrskurð 9. júlí 1991, þar sem umrætt byggingarleyfi var fellt úr gildi. Framkvæmdir áfrýjanda á lóðinni voru stöðvaðar 20. sama mánaðar. Áfrýjandi heldur því fram, að sér hafi þá fyrst orðið kunnugt um kærana, og hefur þeirri staðhæfingu ekki verið hnekk.

Þegar umhverfisráðuneytinu barst framangreind kæra, var liðinn tíu og hálfur mánuður frá útgáfu byggingarleyfisins. Ráðuneytið gerði ekki reka að því að kynna áfrýjanda kærana og gefa honum kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri þá þrjá mánuði, sem hún var þar til meðferðar. Það var þó þeim mun brýnna, sem ráðuneytinu mátti vera ljóst af kærubréfinu, að áfrýjandi var tekinn að nýta sér leyfið og um verulega fjárhagslega hagsmuni hans gat verið að tefla, einkum ef byggingarframkvæmdir héldu áfram um sinn. Ráðuneytið gat ekki treyst því, að byggingarnefnd Reykjavíkur sæi til þess, að áfrýjanda bærisk vitneskja um kærana. Sjónarmið áfrýjanda hefðu getað skipt ráðuneytið máli, áður en það kvað upp úrskurð sinn. Er þá einkum til þess að líta, hversu langur tími var liðinn frá hinni ívilnandi stjórnarathöfn Reykjavíkurborgar honum til handa og þeirra fjárhagslegu hagsmuna, sem hann átti að gæta. Viðhorf áfrýjanda gátu því haft þýðingu við mat ráðuneytisins á því, hvort fyrirhugað nýtingarhlutfall lóðarinnar væri í slíku ósamræmi við staðfest aðalskipulag, að næg ástæða væri til þess að fella byggingarleyfið úr gildi.

Samkvæmt framansögðu verður að telja, að umhverfisráðuneytið hafi með gerðum sínum brotið gegn þá ólögfestri meginreglu stjórnar-

fars um andmælarétt, sbr. nú 13.-15. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Var úrskurður ráðuneytisins 9. júlí 1991 þegar af þessari ástæðu ólögmat. Eins og atvikum var háttað, verður ríkissjóður látinn bera fébótaábyrgð á tjóni áfrýjanda, en um hlut réttargæslustefnda er ekki dæmt í málinu.

II.

Áfrýjandi byggir kröfugerð sína á fjórum kröfuliðum, og hefur hann við munnlegan flutning málsins fyrir Hæstarétti lækkað tvo þeirra. Kröfugerð áfrýjanda er nú þannig:

1. Laun tveggja verkamanna á uppsagnarfresti 218.980 krónur.
2. Laun þriggja smiða á uppsagnarfresti 1.814.400 krónur.
3. Kostnaður vegna gæslu mannvirkja 2.214.272 krónur.
4. Arðsmissir af byggingarkostnaði 2.851.740 krónur eða til vara 1.069.742 krónur.

Kröfuliðir nr. 1-3 eru nær engum gögnum studdir, og er ekki unnt að taka þá til greina. Á kröfulið nr. 4, eins og hann er úr garði gerður í varakröfu áfrýjanda, þykir mega fallast, en þar er tjón áfrýjanda vegna arðsmissis af fjárfestingunni talið jafnvirði meðalvaxta verðtryggðra lána á stöðvunartímabilinu, 20. júlí 1991 til 20. júní 1992, en þá var áfrýjanda veitt byggingarleyfi að nýju. Sá byggingarkostnaður, sem bundinn hafði verið í framkvæmdum, þegar þær voru stöðvaðar, er færður upp miðað við hækkun byggingarvísitölu á stöðvunartímanum, og á þá fjárhæð eru í ellefu mánuði reiknaðir meðalvextir verðtryggðra lána. Hafa stefndu ekki fært fram rökstudd andmæli gegn þessari framsetningu kröfunnar.

Samkvæmt framansögðu verður fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs dæmdur til að greiða áfrýjanda 1.069.742 krónur með dráttarvöxtum, eins og í dómsorði greinir.

Rétt þykir, að aðalstefndu greiði áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, eins og segir í dómsorði.

D ó m s o r ð:

Aðalstefndi fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs greiði áfrýjanda, Húsbyrgi hf., 1.069.742 krónur með dráttarvöxtum

samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 20. júní 1992 til greiðsludags.

Aðalstefndu, umhverfisráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs, greiði áfrýjanda 400.000 krónur samtals í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 7. júní 1993.

Mál þetta, sem dómtekið var 5. maí sl., höfðaði Húsbyrgi hf., kt. 651089-2049, Laugarásvegi 8, Reykjavík, fyrir bæjarþingi Reykjavíkur með stefnu, birtri 17. janúar 1992, gegn umhverfisráðherra f. h. umhverfisráðuneytisins, Sölvhólgötu 4, Reykjavík, fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, Arnarhvoli, Reykjavík, og til réttargæslu borgarstjóranum í Reykjavík f. h. borgarsjóðs, Austurstræti 16, Reykjavík.

Endanlegar dómkröfur stefnanda.

Aðallega er krafist, að stefndu verði dæmdir f. h. ríkissjóðs til að greiða stefnanda 7.851.740 kr. auk dráttarvaxta [...] og til greiðslu málskostnaðar samkvæmt fram lögðum málskostnaðarreikningi. Til vara er krafist, að stefndu verði dæmdir f. h. ríkissjóðs til að greiða stefnanda 6.069.743 kr. auk dráttarvaxta [...] og til greiðslu málskostnaðar samkvæmt fram lögðum málskostnaðarreikningi.

Á hendur réttargæslustefnda eru engar kröfur gerðar, og af hálfu réttargæslustefnda eru ekki gerðar kröfur.

Dómkröfur stefndu.

Aðallega er krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda og að þeim verði tildæmdur málskostnaður að mati réttarins. Til vara er krafist lækkunar á bótakröfum stefnanda og að málskostnaður verði látinn falla niður.

Leitað var um sáttir í málinu án árangurs.

Málavextir.

Hinn 31. maí 1990 var í byggingarnefnd Reykjavíkur samþykkt byggingarleyfi til handa Guðmundi Einarssyni, Gimli, Áltanesi, til þess að stækka húsið nr. 24 A við Ásgarð í Reykjavík. Heimiluð var svofelld stækkun: kjallari 132,4 ferm., 1. hæð 159,88 ferm., 2. hæð 162,1 ferm., 1.195 rúmm. Afgreiðsla þessa byggingarleyfis átti sér langan aðdraganda, allt frá vori 1989, að umsókn um byggingarleyfi var lögð fyrir nefndina. Upphaflega var sótt um leyfi til byggingar mun stærra húss á lóð þessari.

Fyrirhuguð stækkun húss þessa sætti frá upphafi andófi og andmælum

margra íbúðaeigenda í næsta nágrenni. Tvívegis sendi byggingarnefnd eigendum 43 íbúða í næsta nágrenni hins fyrirhugaða húss uppdrætti að fyrirhugaðri byggingu, nánar tiltekið 14. júlí 1989 og 11. janúar 1990. Í bæði skiptin mótmælti meiri hluti íbúðaeigenda fyrirhugaðri byggingu. Mótmælin voru á því reist, að byggingin myndi auka á þrengsli og umferð á svæðinu. Jafnframt létu íbúðaeigendur í ljós efasemdir um, að fyrirhuguð bygging rúmaðist innan gildandi skipulags á svæðinu og bryti því í bága við skipulags- og byggingarlög.

Með kaupsamningi, dags. 8. mars 1991, seldi Guðmundur Einarsson stefnanda byggingarrétt að Ásgarði 24 A samkvæmt byggingarleyfi 02/07/90, eins og segir í kaupsamningi, auk framkvæmda. Umsamið kaupverð var 6.800.000 kr. Byggingaryfirvöld í Reykjavík samþykktu fyrir sitt leyti kaupsamning þennan 12. mars 1991.

Stefnandi hóf byggingarframkvæmdir við húsið í byrjun apríl 1991. Hinn 8. apríl 1991 rituðu tveir íbúðaeigendur að Ásgarði 77 umhverfisráðuneytinu bréf og kröfðust þess, að byggingarleyfið yrði fellt úr gildi. Skv. 8. gr. byggingarlaga nr. 54/1978 sendi ráðuneytið erindið byggingarnefnd Reykjavíkur og Skipulagsstjórn ríkisins til umsagnar. Hinn 9. júlí 1991 felldi umhverfisráðuneytið að fengnum þessum umsögnum þann úrskurð, að byggingarleyfið skyldi fellt úr gildi. Hinn 20. júlí 1991 voru framkvæmdir við húsið stöðvaðar. Að sögn fyrirsvarsmanns stefnanda hér fyrir dómi stóðu framkvæmdir þá þannig, að búið var að steypa upp kjallara og undirbúa upplátt fyrir fyrstu hæð hússins. Upphaflega var málið höfðað m. a. til þess að fá felldan úr gildi framangreindan úrskurð umhverfisráðuneytisins. Að sögn lögmanns stefnanda var byggingarleyfið endurvakið 20. júní 1992, og hófust framkvæmdir að nýju fljótlega þar á eftir.

Málsástæður og lagarök stefnanda.

Stefnandi telur úrskurð umhverfisráðuneytisins hvíla á röngum forsendum og því að niðurstöðu til rangan. Ruglað sé saman og rangtúlkuð byggingarlaga- og skipulagshugtök, þ. e. nýtingarhlutfalli tiltekinnar lóðar og æskilegum nýtingarhlutföllum viðkomandi byggingarreits, sem umrædd lóð sé hluti af.

Starfsmönnum Skipulagsstjórnar ríkisins hafi upphaflega orðið á mistök í þessum efnum í umsögn sinni til umhverfisráðuneytisins með því að telja byggingu hússins auka byggingarmagn á lóðinni og um leið byggingarmagn á viðkomandi byggingarreit, svo að andstætt væri gildandi skipulagi svæðisins, þ. e. aðalskipulagi Reykjavíkur fyrir árin 1984–2004. Starfsmenn ráðuneytisins hafi síðan hrapað að því að reisa niðurstöður sínar um gildi byggingarleyfisins á þessari röngu umsögn og fellt byggingarleyfið úr gildi.

Bótakrafa stefnanda er rökstudd með því, að starfsmönnum Skipulagsstjórnar ríkisins og síðan starfsmönnum umhverfisráðuneytisins hafi orðið á stórfelld mistök við framkvæmd starfa sinna. Þessir opinberu starfsmenn hafi því framið skaðabótaskyldan verknad gagnvart stefnanda sem réttum og löglegum byggingarleyfishafa á lóðinni nr. 24 A við Ásgarð í Reykjavík með því að ógilda byggingarleyfið og stöðva þar með fyrirvaralaust allar byggingarframkvæmdir á lóðinni. Stefndi ríkissjóður beri því fébótaábyrgð á öllu því fjártjóni, sem stefnandi hafi orðið fyrir og komi til með að verða fyrir af þessum ástæðum. Bótaábyrgð stefnda ríkissjóðs sé samkvæmt almennu skaðabótareglunni og reglu skaðabótaréttarins um ábyrgð húsbónda á skaðaverkum starfsmanna sinna.

Heimildir byggingarnefnda til veitingar byggingarleyfis markist einkum af hinu staðfesta og gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur fyrir tímabilið 1984–2004. Verklag byggingarnefndar sem stjórnvalds ráðist enn fremur af þeirri löggjöf, sem um þessi mál gilda, þ. e. skipulagslögum nr. 19/1964, byggingarlögum nr. 54/1978 og reglugerðum, sem settar hafa verið samkvæmt þessum lögum.

Félagsmálaráðuneytið, nú umhverfisráðuneytið, sbr. auglýsingu A 5/1990, fari með yfirstjórn skipulags- og byggingarmála. Heimildir ráðuneytisins til afskipta af ákvörðunum hinna staðbundnu lægra settu stjórnvalda ráðist af þessum sömu réttarheimildum. Samkvæmt stjórnsýslurétti geti hið æðra setta stjórnvald því aðeins ógilt gjörðir hins lægra setta stjórnvalds, að það hafi í ákvörðunum sínum farið út fyrir sínar heimildir eða ekki gætt réttra aðferða við ákvörðun sína.

Ýmsar ákvarðanir stjórnvalda grundvallist að hluta á svokölluðu frjálsu mati. Það álitaefni, hvort byggingarleyfi fari út fyrir æskileg nýtingarmörk á viðkomandi byggingarreit, sé dæmigert um stjórnvaldsákvörðun af þessu tagi. Í þessu máli reyni á það, hvort byggingaryfirvöld í Reykjavík hafi við afgreiðslu byggingarleyfisins fyrir húsið Ásgarð 24 A farið út fyrir heimildir sínar í þessum efnnum eða hagað framkvæmd sinni við veitingu leyfisins með þeim hætti, að íhlutun ráðuneytisins í formi ógildingar byggingarleyfisins sé réttlætanleg.

Stefnandi telur byggingarnefnd í öllum efnnum hafa farið að lögum við veitingu byggingarleyfisins, og því hafi stefndi umhverfisráðuneytið komist að rangri niðurstöðu, er ráðuneytið ógilti byggingarleyfið.

Eins og úrskurðurinn beri með sér, styðjist hann framfar öðru við umsögn Skipulagsstjórnar ríkisins frá 22. maí 1991. Í umsögn skipulagsins sé nýtingarhlutfall lóðarinnar Ásgarðs 18–24, þegar gert hefur verið ráð fyrir hinu nýja húsi, yfirfært á byggingarsvæðið í heild, þ. e., staðgreinireits, sem

umrædd lóð, Ásgarður 18–24 A, sé hluti af. Segi þar, að fyrir byggingu hússins hafi nýtingarhlutfall lóðarinnar verið 1725/1977 eða 0,87, en við byggingu hússins fari nýtingarhlutfall lóðarinnar úr 0,87 í 1,10. Helst sé að skilja á umsögninni, að um leið fari nýtingarhlutfall svæðisins að sama skapi yfir sitt æskilega mark, sem eigi að vera á bilinu 0,30 til 0,49, sbr. fram lagt reitanýtingarkort. Skipulagsstjórnin fullyrði síðan, að byggingarleyfið brjóti með þessu í bága við aðalskipulag Reykjavíkur, og leggi til, að það verði felld úr gildi.

Hér telur stefnandi, að tekið sé mið af röngum forsendum og ruglað saman skipulagshugtökunum nýtingarhlutfalli lóðar og nýtingarhlutfalli staðgreinireitar (reitanýting). Stefnandi telur, að við mat á því, hvort byggingarmagn sé innan „æskilegra nýtingarmarka“ samkvæmt aðalskipulagi eða ekki, beri að líta á byggingarmagnið á svæðinu í heild „reitsins“, en ekki einvörðungu á byggingarmagn einstakra hluta svæðisins, „reitsins“, þ. e. byggingarmagn á einstaka lóð innan svæðis. Í úrskurðinum sé bersýnilega ekki gerður greinarmunur á hugtökunum „lóðarnýtingu“ og „reitanýtingu“ og hropað til rangra ályktana.

Til áréttingar sjónarmiðum þessum er vísað til bókarinnar Aðalskipulags Reykjavíkur 1984 til 2004, bls. 25, en þar segir: „Reitanýting gefur upp æskilegt byggingarmagn á hverjum staðgreinireit á byggingarsvæðum, en nýting einstakra lóða á reitnum getur verið hærri eða lægri allt eftir því hvernig til háttar á lóðinni . . .“ Hér fari ekki á milli mála, að megináhersla sé lögð á byggingarmagn á þessu tiltekna byggingarsvæði, „staðgreinireit“, en ekki á nýtingu einstakra lóða, sem geti verið eins og í hinni tilvitnuðu setningu segir, hærri eða lægri, allt eftir því, hvernig til háttar á lóðinni. Í þessu sambandi er enn fremur bent á dóm bæjarþings Reykjavíkur frá 2. febrúar 1988 í máli nr. 1491/1988. Þar hafi dómariinn fallist á þau sjónarmið stefnda, Reykjavíkurborgar, að heimilt sé skv. 3. mgr. 11. gr. skipulagslaga að víkja nokkuð frá meginreglum skipulagsuppráttar, að því er varði einstök atriði skipulags, „... en þó aðeins að með því verði ekki raskað að verulegu leyti nýtingarhlutfalli sem ákveðið hefur verið í hverfinu“. Dómaranum hafi hins vegar þótt svo gróflega vikið frá þessum mörkum, þ. e. úr 0,5 í 2,07, að þetta frávik sé „... allmiklu herra en heimilt frávik getur talist“. Úrskurður ráðuneytisins um að fella viðkomandi byggingarleyfi úr gildi þótti því réttmætur.

Í þessu máli sé ekki til að dreifa neinu slíku fráviki. Fyrir liggi gögn, sbr. dskj. 16 og 10, að hin æskilega reitanýting svæðisins samkvæmt skipulaginu sé 0,3–0,49. Því hafi ekki verið andmælt, að reitanýtingin fyrir byggingu „þrætu hússins“ hafi verið 0,43 og að viðbættu húsinu fari reitanýting svæðisins upp í 0,47, sem sé enn innan við hina „æskilegu“ reitanýtingu á svæðinu samkvæmt aðalskipulaginu. Að mati stefnanda koma fram hin réttu og lög-

mætu sjónarmið, hvað þetta álitaefni varðar, í umsögn byggingarnefndar Reykjavíkur í máli þessu frá 8. maí 1991. Umsögnin sé að mestu tekin upp í úrskurð umhverfisráðuneytisins frá 9. júlí 1991. Þar segi m. a. um þessi álitaefni á bls. 4:

„Samkvæmt reitanýtingarkorti sem fylgdi aðalskipulagi Reykjavíkur 1984 til 2004 en var ekki staðfest, er æskilegt nýtingarhlutfall á reitnum, sem Ásgarður 18 til 24 A er á, 0,30 til 0,49. Samanlögð stærð lóða á reitnum er 10.912 fm. Nýtingarhlutfall á reitnum 1984 var 0,43 eins og fram kemur á bakhlið reitanýtingarkortsins. Sú viðbygging sem hér um ræðir hækkar nýtinguna upp í 0,47 ef miðað er við að 1/2 kjallari reiknist til nýtingar og er því innan þeirra marka sem talin hafa verið „æskileg“.“

Stefnandi telur, að af þessu megi glögglega ráða, að byggingarleyfið sé innan hinna æskilegu marka, hvað nýtingu snertir, á umræddum byggingarreit. Forsendur úrskurðar ráðuneytisins séu því bersýnilega rangar og stafi af misskilningi. Beri því að fella úrskurðinn úr gildi og endurvekja byggingarleyfið.

Starfsmenn umhverfisráðuneytisins, sem stóðu að úrskurðinum, hafi yfirfært nýtingarhlutfall lóðarinnar að meðtalinni umræddri nýbyggingu, 1,10, yfir á reitinn sjálfan, sem hafi verið hvort tveggja í senn efnislega rangt og ólögmæt aðferð við mat á byggingarmagni á sjálfum reitnum, sem að mati stefnanda hafi úrslitabýðingu um það, hvort byggingarnefnd Reykjavíkur hafi við afgreiðslu byggingarleyfisins 30. maí 1991 gætt lögmætra sjónarmiða við veitingu leyfisins.

Stefnandi telur, að byggingarnefnd Reykjavíkur hafi gætt lögmætra sjónarmiða við samþykkt byggingarleyfisins, hvað varðar byggingarmagn á reitnum. Nýtingarhlutfall reitsins að veittu byggingarleyfinu fyrir Ásgarð 24 A sé 0,47. Nýtingarhlutfall þetta sé innan hinna yfirlýstu og æskulegu nýtingarmarka reitsins samkvæmt nýtingarkorti, sem fylgdi Aðalskipulagi Reykjavíkur 1984 til 2004.

Heimild hins æðra setta stjórnvalds samkvæmt skipulags- og byggingarlögum til ógildingar á ákvörðunum hins lægra setta stjórnvalds styðjist við þá meginreglu, að ákvörðun hins lægra setta stjórnvalds brjóti gróflega í bága við þær verklagsreglur, sem því séu settar, í þessu tilfelli í formi þeirra leiðbeiningarreglna, sem felist í fylgigögnum með Aðalskipulagi Reykjavíkur fyrir 1984 til 2004, þ. e. reitanýtingarkortunum. Hér sé ekki slíku til að dreifa.

Við afgreiðslu byggingarleyfisins hafi byggingarnefnd Reykjavíkur farið að settum reglum í hvívetna, þ. á m. með því að kynna nágrönnum hins fyrirhugaða húss byggingaráformin á því stigi, er þau þóttu ganga á mörk hins æskilega byggingarmagns á byggingarreitnum.

Bótaskylda ríkissjóðs hvílir á þessum sjónarmiðum. Hin ólögmæta

ákvörðun um ógildingu byggingarleyfisins hafi leitt til stöðvunar byggingarframkvæmda við húsið 20. júlí 1991. Af stöðvuninni einni saman hafi stefnandi beðið verulegt fjártjón, sem nemi að minnsta kosti þeim fjárkröfum, sem hafðar eru uppi í máli þessu. Á því tjóni beri aðalstefndi, þ. e. ríkissjóður, fébótaábyrgð á grundvelli almennu skaðabótareglunnar og reglna skaðabótaréttarins um ábyrgð húsbænda á skaðaverkum starfsmanna sinna. Verði ekki á kröfu stefnanda fallist, er geymdur réttur gagnvart réttargæslustefnda til að krefja hann um allt það tjón, sem af ógildingu byggingarleyfisins og stöðvun byggingarframkvæmdanna hafi leitt og kunni að leiða.

Um lagarök er vísað til II. og IV. kafla byggingarlaga nr. 54/1978 og skipulagslaga nr. 19/1964, einkum II. kafla laganna. Um kröfu um dráttarvexti af dæmdum málskostnaði er vísað til 175. gr. laga nr. 85/1936, sbr. lög nr. 54/1988.

Skaðabótakrafa stefnanda sundurliðast þannig:

1. Bætur vegna greiðslu til tveggja verkamanna á uppsagnarfresti	kr.	300.000
2. Bætur vegna greiðslna til þriggja smiða í þrjá mánuði frá stöðvun framkvæmda	–	2.485.728
3. Bætur vegna gæslu og viðhalds mannvirkja, efnis og tækja 20. okt. 1991 til 20. júní 1992	–	2.214.272
4. Arðsmissir af byggingarkostnaði 20. júlí 1991 til 20. júní 1992	–	2.851.740
Samtals	kr.	7.851.740

Tekið er fram, að stöðvun byggingarframkvæmdanna hafi staðið í ellefu mánuði, þ. e. tímabilið 20. júlí 1991 til 20. júní 1992. Fjórði kröfuliður hafi að geyma bótakröfu vegna arðsmissis af þeirri fjárfestingu, sem komin var í bygginguna, sbr. dskj. 13, þegar byggingarframkvæmdir voru stöðvaðar. Tjón þetta telur stefnandi jafnvirði dráttarvaxta af byggingarkostnaði mannvirkisins á stöðvunartímabilinu.

Varakrafan er studd sömu kröfuliðum og í aðalkröfuliðum 1–3. Fjórði liður varakröfunnar er á því reistur, að tjón stefnanda vegna arðsmissis fjárfestingarinnar sé jafnvirði meðalvaxta verðtryggðra lána á stöðvunartímabilinu. Þessi fjárhæð, 1.069.742 kr., sé fundin þannig, að byggingarkostnaður sé færður upp í samræmi við hækkun byggingarvísitölu á stöðvunartímanum og sú fjárhæð vöxtuð í 11 mánuði með meðalvöxtum verðtryggðra lána á þeim tíma, þegar framkvæmdir hefjast að nýju, 9% p. a.

Útreikningurinn útleiðist þannig: $12.787.728 \times 188,5/185,9 \times 0,09 \times 11/12$
 = kr. 1.069.742.

Málsástæður og lagarök stefndu.

Samkvæmt 4. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 m. s. br. séu öll sveitarfélög á landinu skipulagsskyld. Síðar í sömu grein segi: „Allar byggingar ... sem áhrif hafa á útlit umhverfisins ... skulu byggðar í samræmi við áður gerðan skipulagsuppdrátt ...“. Í 9. gr., 2. mgr., byggingarlaga nr. 54/1978 sé svofellt ákvæði: „Framkvæmdir samkvæmt 1. mgr. skulu vera í samræmi við staðfest aðalskipulag og samþykkt deildarskipulag, sbr. 4. gr., 1. mgr., skipulagslaga.“

Aðalskipulag Reykjavíkurborgar, sem staðfest var af félagsmálaráðherra 27. júlí 1988, skiptist í greinargerð og landnotkunarkort. Auk þess fylgi því þrjú „þemakort“. Eitt þeirra hafi verið lagt fram og sýni reitanýtingu. Á því korti og í Aðalskipulagi Reykjavíkur 1984–2004 komi fram, að einstökum hverfum og reitum í borginni sé skipt í tvo flokka, annars vegar byggingarsvæði og hins vegar „fastmótuð“ svæði. Byggingarsvæðum sé síðan skipt í fjóra flokka, þ. e. endurbótasvæði, endurbyggingarsvæði, nýbyggingarsvæði og framtíðarbyggingarsvæði. Á fastmótuðu svæðunum sé ekki búið við verulegum breytingum á byggingarmagni né umhverfi á skipulagstímabilinu, og gildi þar núverandi reitanýting. Þar sé því ekki gert ráð fyrir neinum nýbyggingum, heldur einskorðist byggingarframkvæmdirnar við minni háttar lagfæringar og breytingar á þeim húsum, sem fyrir eru.

Lagt hefur verið fram Hverfaskipulag 1988, borgarhluti 5. Þetta sé ný tegund skipulagsáætlana og sé ætlað að vera eins konar millistig milli aðalskipulags og deiliskipulags. Ekkert deiliskipulag sé til fyrir þetta svæði. Hverfaskipulaginu sé ætlað að kveða nánar á um skipulag þess borgarhluta, sem um sé fjallað, og vera skipulagsvísir við gerð deiliskipulags og framkvæmdaáætlana. Annar tilgangur hverfaskipulags sé að gefa borgarbúum kost á að taka þátt í að móta eigið umhverfi. Í hverfaskipulaginu fyrir borgarhluta 5 komi fram, að á lóðinni, sem um er fjallað í málinu, sé gert ráð fyrir frágangi hennar, sbr. það, sem segi í fram lögðu hverfaskipulagi: „Ásgarðskjör. Frágangur á lóð“. Þetta sé því stefna borgaryfirvalda, sem sé í samræmi við aðalskipulag og nánari túlkun á því, er kynnt hafi verið íbúum svæðisins. Veiting byggingarleyfis fyrir 454 fermetra íbúðarhúsi geti aldrei talist frágangur á lóð.

Af hálfu stefndu er því haldið fram, að veiting byggingarleyfis fyrir byggingu íbúðarhúss á lóðinni Ásgarði 24 A hafi ekki verið í samræmi við staðfest aðalskipulag. Byggingarnefnd Reykjavíkur hafi ekki sinnt þeirri skyldu að afla meðmæla skipulagsins.

Reitur sá, sem um er fjallað í málinu, afmarkist af Ásgarði og Bústaða-

vegi og muni vera 11.260 fermetrar að stærð alls. Á bakhlið reitanýtingarkortsins komi fram, að nýting á þessum hluta sé 0,43. Með því að heimila byggingu á lóðinni nr. 24 A myndi nýtingarhlutfallið hækka í 0,48. Öðru máli gegni um lóðarnýtinguna. Á lóðinni nr. 18–24 A sé eini óbyggð hluti hennar sá, sem skilgreindur hafi verið nr. 24 A. Hann sé 502 fermetrar að stærð. Á þaki spennistöðvar við húsið nr. 18 við Ásgarð sé svæði, er skilgreint sé sem leiksvæði. Í úrskurði umhverfisráðuneytisins komi fram, að nýtingarhlutfall á lóðinni án nýbyggingarinnar sé 0,87. Með nýbyggingunni myndi nýtingarhlutfallið hækka í 1,10. Í fram lögðum hluta Aðalskipulags Reykjavíkur 1984–2004 komi fram, að eðlileg nýting lóðar í nýjum íbúðarhverfum sé, þegar um sambýlishús er að ræða, 0,50–0,80. Ljóst sé því, að nú þegar sé nýtingarhlutfall lóðarinnar of hátt. Með því að heimila nýbyggingu á lóðinni sé nýtingarhlutfallið orðið allt of hátt.

Pó að tiltekið sé í aðalskipulaginu, að nýting á einstökum lóðum geti verið hærri eða lægri en tilgreindir staðlar segja fyrir um, fari það allt eftir því, hvernig til hátti á lóðinni. Þeir þættir, sem þurfi að taka til greina við ákvörðun á nýtingu lóðar, sé nýting á aðliggjandi lóðum, hæð húsa, skuggamyndun, þörf fyrir bílastæði og leiksvæði í íbúðareitum. Eins og fram komi í fram lögðu bréfi Skipulags ríkisins, dags. 2. mars 1992, skorti mikið á, að leiksvæði barna sé nægilegt. Einnig sé mikil þörf fyrir bílastæði og þrengsli mikil í götunni. Skorti því mikið á, að pláss sé fyrir húsið.

Úrskurður umhverfisráðuneytisins, sem krafist hafi verið, að felldur yrði úr gildi, sé kveðinn upp í kjölfar kæru frá íbúum við Ásgarð, sem hafi borist ráðuneytinu. Hún sé sett fram með heimild í 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga. Sú grein veiti þeim, sem á sig telji hallað með ályktun byggingarnefndar eða sveitarstjórnar, heimild til að skjóta máli sínu til úrskurðar ráðuneytisins. Ráðuneytinu hafi ekki aðeins verið heimilt, heldur einnig skylt, að fella úr gildi byggingarleyfið og hafi við það gætt í hvívetna réttira aðferða.

Það sé eingöngu á ábyrgð byggingarleyfishafa sjálfs, ef hann leggi í framkvæmdir, áður en fullnaðarúrskurður sé genginn hjá ráðuneytinu. Stefnandi hafi mátt búast við því, að leyfið yrði kært, miðað við viðtökur nágranna, þegar þeim var kynnt málið af hálfu byggingarnefndar.

Jafnframt er því haldið fram, að stefndu geti aldrei orðið skaðabótaskyldir í málinu. Umhverfisráðuneytinu hafi skv. 8. mgr. 8. gr. byggingarlaga borðað skera úr því ágreiningsmáli, sem því barst. Þetta hafi ráðuneytið gert í rökstuddum úrskurði. Aldrei geti fallið til bótaábyrgð ríkissjóðs vegna lagatúlkunar stjórnvalds á ágreiningsefni, sem því er falið að úrskurða um.

Til vara er krafist lækkunar á bótakröfum stefnanda. Bótakröfum stefnanda er eindregið mótmælt sem allt of háum og ósönnuðum. Um virðist

vera að ræða áætlunartölur, og fjárhæðir skv. kröfulið 2 og 3 séu ógreiddar. Jafnframt er vefengt, að hluthafar hafi verið atvinnulausir í kjölfar stöðvunar framkvæmda um mitt sumar 1991. Vefengt er, að hluthafar eigi rétt til þriggja mánaða launa í uppsagnarfresti. Jafnframt er bent á, að stefnandi sé að gera kröfu vegna hluthafa, sem eigi það að öllu leyti, og séu þeir nánast að semja við sjálfa sig um laun til sín af hendi hlutafélagsins. Dómkröfum stefnanda í 2. tl. er mótmælt sem ósönnuðum og án lagastoðar.

Stefnandi hafi ekki hafist handa um málatalbúnað sinn fyrr en rúmlega hálfu ári eftir úrskurð ráðuneytisins. Ástæða þess hafi ekki verið skýrð, fyrst stefnandi taldi á annað borð tilefni til málshöfðunar. Hefði það þó verið eðlilegt til að draga úr tjóni hans. Með hliðsjón af því tómlæti er í þrautavarakröfu einnig krafist, að vextir verði ekki dæmdir frá fyrra tíma-marki en þingfestingardegi.

Við aðalmeðferð málsins gáfu skýrslu fyrir dómi Sigurþór Jóhannesson, fyrirvarsmaður stefnanda, Guðmundur Einarsson verkfræðingur, Ágúst Jónsson skrifstofustjóri, Þorsteinn Guðlaugsson endurskoðandi og Stefán Thors, skipulagsstjóri ríkisins.

Niðurstaða.

Ágreiningur aðila er í fyrsta lagi um lögmæti eða ólögmæti úrskurðar umhverfiráðuneytisins frá 9. júlí 1991, enda reisir stefnandi bótakröfu sína á ólögmæti úrskurðarins. Í öðru lagi er ágreiningur um tjón stefnanda.

Fram er komið, að áður en byggingarleyfið fyrir Ásgarð 24 A, dags. 2. júlí 1990, var veitt, var ekki haft samband við íbúðaeigendur í nágrenni Ásgarðs 24 A, en haft hafði verið samband við þá vegna fyrri byggingarleyfis-umsókna sama aðila, og þá höfðu íbúðaeigendur mótmælt þeim byggingar-áformum. Ekkert er fram komið um, að íbúðaeigendum í nágrenni Ásgarðs 24 A hafi verið tilkynnt um veitingu byggingarleyfisins.

Pegar byggingarleyfið var veitt, var gildandi í Reykjavík staðfest aðal-skipulag fyrir tímabilið 1984–2004. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 5. gr. skipulagslaga ber að byggja í samræmi við gildandi skipulagsuppdrátt, og verður því við niðurstöðu máls þessa að taka afstöðu til þess, hvort byggingarleyfið frá 2. júlí 1990 hafi verið í samræmi við gildandi skipulag eða ekki.

Ásgarður 18–24 A er á fastmótuðu svæði. Í greinargerð með þágildandi aðalskipulagi Reykjavíkur segir svo á bls. 25 um fastmótuð svæði: „Á fastmótuðu svæðunum er ekki búist við verulegum breytingum á bygginga-magni né umhverfi á skipulagstímabilinu. Þar gildir því núverandi reitanýt-ing (1984).“

Ekki hafði verið gert deiliskipulag af svæðinu, þar sem Ásgarður 24 A er. En samkvæmt reitanýtingarkorti, sem fylgdi Aðalskipulagi Reykjavíkur 1984–2004, er æskilegt nýtingarhlutfall á reitnum, sem Ásgarður 18–24 A er á, 0,3–0,49. Samanlögð stærð lóða á reitnum er 10.912 fermetrar. Nýtingarhlutfall á reitnum 1984 var 0,43, en myndi hækka í 0,48 við hina umdeildu byggingu.

Á uppdrætti yfir hverfaskipulag 1988–1993, borgarhluta 5, sem samþykkt var í skipulagsnefnd 20. júní 1988 og í borgarráði 28. júní 1988, er tiltekið um lóðina 24 A við Ásgarð: „Ásgarðskjör frágangur á lóð“. Þessi tilgreining sýnir, að lóðin var talin fullbyggð samkvæmt skipulagi, enda verður að fallast á það með stefndu, að bygging 454 fermetra íbúðarhúss geti ekki talist frágangur á lóð.

Við niðurstöðu máls þessa þykir einnig bera að líta til lóðarnýtingar. Lóðin Ásgarður 18–24 A er 1977 fermetrar. Fyrir byggingu hins umdeilda húss var byggingarmagn á lóðinni 1725 fermetrar. Nýtingarhlutfall á lóðinni var því 0,87. Þegar við bætist bygging 453,3 fermetrar að stærð, verður nýtingarhlutfallið 1,10. Í fram lögðum hluta Aðalskipulags Reykjavíkur 1984–2004 kemur fram, að eðlileg nýting lóðar í nýjum íbúðarhverfum sé, þegar um sambýlishús er að ræða, 0,50–0,80. Enda þótt fallast megi á það með stefnanda, að tiltekið reitanýtingarhlutfall á ákveðnum byggingarreit þurfi ekki að gilda um hverja tiltekna lóð, verður að telja, að nýting hverrar lóðar verði að vera í einhverju samræmi við nýtingarhlutfall á reitnum öllum. Annað leiðir til mismununar lóðarhafa.

Með vísan til þess, sem hér hefur verið rakið, er það niðurstaða dómsins, að veiting byggingarleyfis fyrir byggingu íbúðarhúss á lóðinni Ásgarði 24 A hafi ekki verið í samræmi við gildandi aðalskipulag. Byggingarnefnd Reykjavíkur sinni ekki þeirri skyldu að afla meðmæla Skipulagsstjórnar ríkisins, áður en hún veitti hið umdeilda byggingarleyfi. Var umhverfisráðuneytinu því rétt að fella úr gildi leyfi það, sem byggingarnefnd Reykjavíkur veitti 31. maí 1990 til byggingar fjölbýlishúss að Ásgarði 24 A, ásamt breytingum á því, samþykktum 27. mars og 24. apríl 1991.

Þessi niðurstaða leiðir til þess, að sýkna ber stefndu af öllum kröfum stefnanda og dæma stefnanda til greiðslu málskostnaðar, sem eftir atvikum ákveðst 300.000 kr.

Uppkvaðning dómsins hefur dregist nokkuð vegna mikilla anna dómarsans, sem er Auður Þorbergsdóttir héraðsdómari.

D ó m s o r ð:

Stefndu, umhverfisráðherra f. h. umhverfisráðuneytis og fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, skulu vera sýknir af kröfum stefnanda, Húsbyrgis hf., í máli þessu.

Stefnandi greiði stefndu 300.000 kr. í málskostnað.
