

Akureyrarbær
Bæjarlögmaður og
Sviðsstjóri skipulagssvið

Akureyri 7. maí 2021

Efni: Athugasemdir og sjónarmið HGH eftir bókun bæjarráðs 25. mars 2021

Vísað er til bréfs Akureyrarbæjar dags. 29. mars sl. þar sem kynnt er að fyrirhugað sé að bærinn fari fram á umbj. m. HGH fari af lóðinni og fjarlægri mannvirki sín af lóðinni 149595 bótalaust.

Frestur var veittur til að svara erindinu til 27. apríl sl. en að beiðni undirritaðs var sá frestur framlengdur til 7. maí 2021.

Með bréfi þessu er helstu sjónarmiðum komið á framfæri, en vart er hægt að koma að öllum sjónarmiðum eða telja að málið verði fullrannsakað með því, þar sem umbj. m. álitur að bærinn hafi ekki gert fullnægjandi grein fyrir málefnalegum ástæðum og heimildum sínum gagnvart þessari fasteign, heldur felur bréfið frá 25. mars sl. meira í sér almennar tilvísanir, en nákvæma umfjöllun um réttarstöðu umbj. m.

I.

Í fyrstu vill umbj. m. mótmæla harðlega áformum um að honum verði gert að víkja bótalaust af lóðinni og fjarlægri - og þar með eyðileggi - mannvirki sín á lóðinni.

Gerð er sú krafa f.h. umbj. m. að Akureyrarbær dragi til baka þegar í stað yfirlýsingu um að fyrirhugað sé að umbj. m. verði gert að víkja af umþrættri lóð með mannvirki sín bótalaust.

Slík krafa er fullkomlega óskiljanleg og vekur spurningar um metnað Akureyrarbæjar við að búa atvinnufyrirtækjum skilyrði til rekstrar í bænum. Þessar hugmyndir virðast settar fram á grundvelli almenns kynningar- eða greiningarrits sem er unnið á vegum Sambands sveitarfélaga, með opinberum styrkjum og framlagi starfsmanna sveitarfélaga til skýrslunnar, hér eftir vísað til sem *tillagna að heildarlöggjöf* eða með líkum hætti. Almenn umfjöllun sem þessi getur vart verið grundvöllur undir ákvörðun Akureyrarbæjar um að gera upptækar eignir HGH eins og virðist stefnt að - og verður að telja þetta nokkur tíðindi í rekstri bæjarins.

Ekki hefur gefist tóm til að greina nákvæmlega þá dóma sem teknir eru í dæmaskyni í tillögu að heildarlöggjöf, eins og skýrslan heitir. Vert er þó að benda á að í dómi sem bæjarlögmaður vísar til, Lrd. 251/2019, byggði Landsréttur niðurstöðu sína um að heimilt hafi verið að hafna framlengingu lóðarleigusamnings á þeim grunni að leigutaki lóðarinnar hafði ekki byggt á lóðinni eins og ákveðið var í leiguskiðmálum að gera skyldi, lóðinni hafði auk þess verið skipt út úr annari lóð án samþykkis. Það er því alvarleg afbökun á dómafordæmi að tefla þessum dómi fram til marks um að heimilt sé að gera HGH að víkja af lóðinni með mannvirki sín bótalaust, eins og komið verður að í síðsta hluta erindis þessa.



Í máli nr. 240/2003 (Skeljungur) kemur fram að „ekki verður talið að óskráð skylda hvíli á lóðarleigusala að kaupa alltaf mannvirki lóðarleigjanda á leigulóðinni sanngjörnu verði við lok leigusamnings hvernig sem samningurinn er að öðru leyti orðaður.“ Þetta kemur líka fram í tillögum að heildarlöggjöf, bls. 18, hægra megin. Að mati undirritaðs verður ekki dregin sú ályktun af þessum dómi að öndverð regla gildi, þ.e. að lóðarleigusali þurfi aldrei að kaupa mannvirki lóðarleigutaka, enda segir í textanum *engin skylda hvíli almennt séð á eiganda lands að kaupa mannvirki*. Því er ekki slegið föstu að almenn regla sé að leigutaki skuli aldeil frá bætur, heldur að það gildi ekki regla um að lóðarleigutaki skuli *alltaf* fá bætur. Mikilvægt er að skilja muninn á þessu tvennu. Hljóti að þurfa að líta til atvika við samningsgerð, atvika á samningstímanum, orðalags samnings, samningsskyldur aðila, jafnræði, stjórnarsýslureglna, stjórnarsýsluhátta og fleiri sjónarmiða. Því er slegið fast að það sé gildandi meginregla, út frá þremur dómum og umfjöllun í „Tillögum að heildarlöggjöf“ um lóðaleigusamninga, að þar sem ekki sé kveðið beint á um uppkaups skyldu í lóðarleigusamningi, þá komi engar bætur fyrir. Þessu andmælir umbj. m. fyrir sína hagsmuni.

II.

Bærinn vill skilja sundur kröfu um að HGH verði gert að víkja og viðræður milli aðila um að finna starsfeminni nýjan stað. Hefur bærinn með bréfinu frá 25. mars skilað auðu í þessum efnum og gefið með því út pólitíska yfirlýsingu um að bæjarstjórn varði ekkert um það þó það taki lóðir af atvinnufyrirtækjum í fullum rekstri og geri þeim í raun nauðsynlegt að leggja þannig niður starfsemi sína með ómældu tjóni. Fram hefur komið að félagið ræður ekki við að reisa nýja verksmiðju á nýjum stað án þess að bætur komi fyrir þá verksmiðju sem í dag er í rekstri.

Bærinn hefur bent á lóðir við Sjafnarnes sem umbj. m. hefur bent á að henti illa, en í raun liggja engar ákvarðanir fyrir hjá bænum sem gera HGH í raun mögulegt að flytja starfsemi sína. Þvert á móti fyrirhugar bærinn að taka ákvörðun um að svipta HGH rekstrargrundvelli sínum og mun þannig óhjákvæmilega um leið koma félaginu á hausinn.

Þetta hefur verið rætt og er bænum fullkomlega ljóst. HGH hefur ítrekað bent á þetta á sínum fundum með bænum og útskýrt hvernig ekki er hægt að skilja það í sundur sem tvö mál, að gera félaginu að víkja af lóð sinni við Súluveg með framleiðslu sína, án þess að um leið sé búið að gera félaginu kleift að hefja starfsemi annarsstaðar á eðlilegum forsendum sem gera ráð fyrir að ákvörðun bæjarins valdi ónýtingu þeirra eigna og verðmæta sem félagið á við Súluveg.

III.

Eitthvað erum að atvinnufyrirtæki hér í bæ séu með bráðabirgðaleigusamninga um lóðir eða tímabundna. HGH hefur ekki upplýsingar um í hvaða mæli það er, né hvort háttar svo til um fleiri atvinnulóðir eins og þær aðstæður sem HGH er nú í. Bærinn hefur því ekki gert grein fyrir því hvaða venjur eða hvaða málsmeðferð hefur verið viðhöfð í sambærilegum málum hér í bæ á undangengnum árum - og hvort fyrirhuguð ákvörðun endurspegli framtíðar stefnumótum bæjarins í tilvikum þar sem lóðarleigusamningar hafa runnið sitt skeið á enda.

HGH kallar eftir yfirlýsingu frá bæjarstjórn um hvort það sé afstaða bæjarins að í þeim tilvikum þar sem lóðarleigusamningar hafa runnið sitt skeið á enda, skuli það vera almenn regla, eins og segir í bréfi bæjarins frá 25. mars, að fyrirtæki skuli víkja af lóð með mannvirki sín bótalaust, eða hvort það eru örlög sem aðeins sumum eru ætluð en ekki öðrum - hvað sem líði jafnræðisreglum og sjónarmiðum um fyrirsjáanleika í stjórnarsýslunni. Jafnframt er óskað eftir að bærinn upplýsi hvaða leigusamningar um lóðir fyrir atvinnufyrirtæki í bænum eru tímabundnir, og hvort einhverjir af þeim séu útrunnir án þess að viðkomandi fyrirtæki hafi verið gert að víkja af lóðinni bótalaust. Umbj. m.



ber nauðsyn á að fá þessar upplýsingar til að átta sig á því hvort tilvik hans sé einstakt, eða hvort önnur atvinnufyrirtæki hér í bæ eru sett undir sömu örlög. Þetta er grundvallarforsenda í málinu sem stjórnvaldið ber sönnunarbyrði um og má um þetta vísa til „tillögu um heildarlöggjöf“ á bls. 14, efst hægra megin, þar sem vísað er í hvaða gildi jafnræðisreglur geta haft á ákvarðanir um lóðaleigu.

IV.

Afstaða bæjarins nú er breytt stjórnsluframkvæmd sem ekki var fyrirsjáanleg. Ekki þekkir undirritaður né umbj. m. nein dæmi úr stjórnslu bæjarins þar sem fyrirtæki hefur verið gert að víkja með varanlegar fasteignir að verðmæti hátt í 100 mkr. bóotalaust. Þessi stefnumörkun bæjarins hefði þurft að vera mótuð nægilega tímanlega til að unnt hefði verið að bregðast við henni til að mynda fyrir 20 árum eða svo, sem er brot af endingartíma fasteignar.

Fram til þessa, eins og kemur fram í bréfi bæjarins, hafa verið viðræður í gangi um langa hríð, þar sem aldrei hefur komið annað til greina eða verið gefi út af bæjaryfirvöldum, að ekki yrðu greiddar bætur fyrir fasteignir og mannvirki á lóð sem umbj. m. yrði gert að víkja af. Þessi skyndilega og ófyrirsjáanlega breyting er ólögmet breyting á stjórnsluframkvæmd, sem skiptir verulegu máli, bæði almennt og einstaklega fyrir umbj. m. og brýtur gegn öllum meginreglum um fyrirsjáanleika í stjórnsluframkvæmd. Þetta er svo verulegt frávik frá fyrri framkvæmd, sem umbj. m. mátti hafa réttmætar væntingar um út frá fyrri samskiptum aðila, að ekki verður við unað.

Til marks um fyrri afstöðu bæjarins er verðmat sem Akureyrarbær fól Birni Guðmundssyni fasteignasala að gera á eignum við Súluveg í eigu umbj. m. og liggur fyrir í gögnum málsins. Verðmat hans var 87 mkr. sem bærinn bauð umbj. m. sem bætur fyrir að gera honum að víkja af lóðinni. Um var að ræða einhliða mat þar sem umbj. m. hafði ekki sömu tækifæri og almennt til að koma að sjónarmiðum sínum um raunverulegt verðmæti mannvirkjanna, sem öðrum þræði felast í sérhæfðu verðmæti þeirra sem framleiðslumannvirkja og þeim verðmætum sem verða til með rekstri þeirra. Þessar viðræður taldi umbj. m. enn vera í gangi og hafði m.a. lagt fram ítarlegt og vandað verðmat unnið af KPMG af sinni hálfu sem bærinn hefur ekki rökstutt að sé rangt eða að engu hafandi að mati umbj. m.

Hvað sem því líður staðfestir tilboðið að bærinn sjálfur hafði mótað þá stefnu og stjórnsluframkvæmd í þessu máli að greiða skyldi bætur fyrir mannvirkin á lóðinni. Því er skyndileg breyting stjórnsluframkvæmdar nú ólögmet.

Þó bærinn telji við þessar aðstæður ef til vill hald í því að vísa til þess að umrædd tillaga um heildarlöggjöf fjalli um dóma þar sem hægt hefur verið að ryðja fólki burt bóotalaust, og ekki sé í gildi almenn regla á landinu sem skyldi lóðareiganda til innlausnar, þá ber að líta á það sem kemur fram í tillögu um heildarlöggjöf, bls. 36, neðst vinstra megin og áfram, að samningar eru ekki staðlaðir milli sveitarfélaga. Því hefur það grundvallar þýðingu í málinu að sveitarfélagið geri grein fyrir stjórnsluframkvæmd sveitarfélagsins á undanförunum árum og áratugum í þessum efnunum, en vísi ekki í tillögu að heildarlöggjöf, sem er kynningarefni - og fjalli um þetta tiltekna, einstaka mál.

V.

Í tillögum að heildarlöggjöf kemkur fram á bls. 37 og áfram í kafla 7.4. að uppkaupsákvæði séu að finna í samningum *hjá flestum stærri sveitarfélögum landsins* t.d. Reykjavíkurborg, Kópavogsbæ, Garðabæ, Hafnarfjarðarbæ, Suðurnesjabæ og Reykjanesbæ. Á hinn bóginn eru talin dæmi úr öðrum sveitarfélögum þar sem ekki eru ákvæðu um uppkaup af þessu tagi, og er Akureyrarbær þar



á meðal. Þar með skipar sveitarfélagið sér á bekk með hinum smærri og um leið eru þau skilaboð gefin til atvinnufyrirtækja og annarra hér í bæ og á landsvísu, að eignarréttindi eru minna virði á Akureyri en á Höfuðborgarsvæðinu. Má telja þetta stór pólitísk tíðindi og vert að bæjarstjórn Akureyrar geri grein fyrir þessari stefnu sinni opinberlega og þeim aðstöðumun sem um þetta ríkir, en ekki síður, að bæjarfulltrúar lýsi þá viðhorfum sínum, hvort þeir ætli að láta þess freistað, að nýta sér það sem telja má mismunun milli borgaranna á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri, til að losna undan því að bæta atvinnufyrirtækjum eignatjón og skaða sem skipulagsákvörðanir bæjarins valda sannarlega einstaka aðilum, eins og að er stefnt með fyrirhugaðri ákvörðun. Þetta er vitanlega ákvörðun bæjarfulltrúa að segja til um, enda um að ræða stefnumarkandi stjórnsýsluframkvæmd sem nú er í mótun og ráðstöfun á hagsmunum bæjarins.

Umbj. m. bendir á í þessu sambandi að samningurinn um lóðarleiguna kveður ekki á um að ekki skuli greiddar bætur - heldur bara hitt, að ekki er ákvæði í samningi um að greiða skuli bætur. Verður að telja að í öndverðu hafi hér ráðið yfirsjón þegar staðlaðir skilmálar voru samdir fyrir bæinn en ekki meðvitaða ákvörðun um að geta vikið borgurunum af lóðum og gert eignir þeirra verðlausar með skipulagsákvörðunum.

Bæjarfulltrúar eru hvattir til að kynna sér það sem segir í tillögum að löggjöf, á bls. 38, fyrir miðju, vinstra megin, að af viðtölum við fulltrúa sveitarfélaga mætti skilja að það yrði líklega aldrei svo að lóðarhafa yrði gert að víkja af lóð með mannvirki sín bótalaust. Kemur fram að raunar virðist nokkuð algengt í framkvæmd að sveitarfélög greiði leigutaka bætur eða kaupi mannvirki við lok leigutíma, jafnvel þó ekki hafi verið samið um slíkt. Samkvæmt þessu er fyrirhuguð ákvörðun um að gera umbj. m. að víkja af lóð sinni bótalaust, framkvæmd sem að öllum líkindum myndi hvergi eiga sér stað nema hjá Akureyrarbæ - þ.e. fyrirhuguð ákvörðun bæjarráðs um að gera umbj. m. að víkja bótalaust af lóð, yrði hvergi tekin annars staðar á landinu. Það er vart eftirsóknarverð sérstaða.

Með vísan í þessi sjónarmið, verður að fara fram á það að bæjarstjórn Akureyrar dragi þegar til baka yfirlýsingar um áform um að gera umbj. m. að víkja af lóðinni bótalaust.

VI.

Tillöguhöfundar um lóðarleigulög hafa skýra sín á það hvernig byggja bæri upp ákvæði laga um lóðarleigusamninga, sbr. kafli 8.2. Fram kemur á bls. 45, fyrir miðju vinstra megin, tillaga um að það yrði meginregla að ef leigutaki myndi þurfa víkja af lóð, þá gæti *hann krafist þess að leigusali keypti mannvirki og aðrar framkvæmdir, fylgifié og umbætur á lóð sem leigusali hefði heimilað leigutaka á samningstímanum.*

Hér kemur því að því mikilvægasta í málinu - sem skiptir grundvallarmáli og leiðir í ljós að fyrirhuguð ákvörðun bæjarins er löglaus með öllu. Það er greining á samningsskyldum og túlkun samningsins bæjarins og umbj. m.

Lóðarsamningur sem er til grundvallar í máli þessu er saminn einhliða af Akureyrarbæ, stjórnvaldi og eiganda lóðarréttinda. Samningurinn er staðlaður og því ekki um að tefla að hann væri umsemjanlegur í raun, svo langt sem bænum þóknaðist að semja. Hér er því um að ræða aðila sem eru ekki jafnsettir við samningsgerðina.

Í annan stað þarf að greina skyldur aðila samkvæmt samningnum. Bærinn virðist byggja á því að þar sem ekki er kveðið á um uppkauppskylduna berum orðum, þá geti bærinn í krafti skipulagsvalds síns



skákað umbj. m. af lóðinni bóotalaust og valdið honum ómældu beinu tjóni, meir en 100 milljón krónum, án þess að skoða samning aðila betur.

Þegar horft er á samningsskyldurnar verður leitt í ljós að lóðaleigusamningurinn og skilmálar sem sveitarfélagið setur á lóðarhafa, er að byggja fasteignir á lóðinni innan árs frá úthlutun. Fyrsti leigusamningurinn sem liggur fyrir í málinu er til 19 ára. Það er í besta lagi einfaldningslegt að halda því fram að sveitarfélag geti í senn selt á leigu lóð til 19 ára - gert lóðarhafa skylt að byggja þar mannvirki fyrir gríðarmikla fjármuni - og telji svo að hægt væri með einfaldri skipulagsákvörðun að gera sömu aðilum að víkja bóotalaust og fjarlægja sömu fasteignir að 19 árum liðnum. Raunar virðist bærinn byggja fyrirhugaða ákvörðun á því einu að ekki séu uppkaupsákvæði í samningi og skipti þá engu hvort skipulag hafi breyst. Augljóst er að þessi túlkun nær ekki nokkurri átt, hvorki út frá eignaréttarákvæðum stjórnarskrárinnar, tillitsskyldu samningaréttar, meginreglum um sjónarmið sem mæla gegn eyðileggingu verðmæta eða fyrirsjáanleika í stjórnsýsluframkvæmd, svo nokkur grunn sjónarmið séu nefnd.

Samningarnir hafa svo verið framlengdir án þess að skilmálum þeirra hafi verið breytt um annað en gildistíma svo nokkru nemur. Það felur um leið í sér að samningsskyldur, eins og þær hefðu verið túlkaðar miðað við atvik máls á 9. áratugnum - að ekki sé talað um við tilurð samnings í öndverðu, eru óbreyttar áfram. Skylda sem augljóslega verður leidd af upphaflegum samningum breytist ekki við það að samningarnir eru framlengdir. Vart þarf að hafa um þetta fleiri orð, svo augljóst má telja - að þegar samningsaðili skyldar gagnaðila sinn -ekki bara heimilar, heldur skyldar hann, til að reisa fasteign á lóð til að hann fái notið lóðarinnar, þá getur leigusali ekki haft af honum þessi réttindi innan fárra ára með því einu að neita að framlengja samninginn. Enda má fullyrða að það hafi aldrei verið ætlun bæjarins. Fær það stoð í orðalagi samningsins sjálfs. Þar segir efnislega að verði ekki reist fasteign innan árs, þá falli lóðin aftur til bæjarins bóotalaust. Af þessu orðalagi verður að sjálfsgöðu gagnályktað, að aðeins við þessar tilgreindu aðstæður og ekki aðrar, falli lóðin til bæjarins bóotalaust. Er það í samræmi við eðlilega tilgangsskýringu samningsins og hefðubundna orðskýringu. Verði orðalagið talið eitthvað óljóst um þetta, gilda almennar skýringarreglur, þ.e. að óskýr samningsákvæði skuli skýra þeim aðila í óhag sem samdi samninginn - og skal við það mat jafnframt líta til stöðu aðila þegar samningur er gerður. Hér gildir að annars vegar er um að ræða sveitarfélag sem semur samning og skilmála og hins vegar einkaaðila sem ekki getur haft teljandi áhrif á lóðarleiguskið bærinn.

Við þetta er að bæta að bærinn hefur ekki sýnt fram á knýjandi almannapörf að taka þetta landsvæði til sín bóotalaust. Skipulag er í eðli sínu breytilegt og „lifandi plagg“ eins og einhver tímann var sagt. Afar sérstakt er að hugsa til þess að bærinn ætli sér að skáka umbj. m. af lóðinni í skjóli skipulags- og stjórnsýsluvalds síns, án þess að greiða honum bætur - en er svo um leið óbundinn af fyrri skipulagsákvörðunum og getur breytt þeim að vildi aftur. Nýleg dæmi úr stjórnsýslu bæjarins sýna að skipulag tekur breytingum og ekkert við það að athuga. En það er allt við það að athuga að sveitarfélag lýsi því yfir við fasteignareiganda að hann skuli vegna skipulagsákvæðana, sem ekki er sýnt fram að séu nauðsynlegar, hafa sig á brott bóotalaust af leigulóð. Sjónarmið um að svæðið sé skipulagt sem verndarsvæði, útivistarsvæði eða annað slíkt er að engu hafandi, enda rétt nýlega búið að byggja raforkuviki við árbakkann beint á móti lóð umbj. m. og skipulagsáætlanir ekki klappaðar í stein.



VII.

Að lokum er áréttuð krafa um að Akureyrarbær dragi þegar í stað til baka yfirlýsingu um að fyrirhugað sé að gera umbj. m. að víkja bótalaust af eign sinni.

Í bréfi bæjarlögmanns kemur fram að bæjarlögmaður hafi á fundi með bæjarráði 25. mars sl. kynnt gildandi dómafordæmi um tímabundna lóðarleigusamninga. Ekki kemur fram að farið hafi verið yfir önnur sjónarmið og umbj. m. var ekki boðið til fundarins til að koma að sínum sjónarmiðum. Umbj. m. óskar eindregið eftir því að fá sama tækifæri og bæjarlögmaður til að reifa tiltekin sjónarmið, - til að koma á fund bæjarráðs og kynna sjónarmið sín og tefla með sama hætti fram lögfræðilegum rökum máli sínu til stuðnings, þar sem fjallað yrði um þennan tiltekna samning, en ekki almennt um ætlaða réttarstöðu, sem umbj. m. telur að eigi ekki við í sínu tilviki. Óskað er eftir því að til slíks fundar verði boðað með nægum fyrirvara svo undirbúa megi fund vel. Hafa ber í huga að um er að tefla hagsmuni sem eru að minnsta kosti 87 mkr. virði sem bærinn áformar að hafa bótalaust af umbj. m. Verður að ætla að bæjarráð telji sér fært við þær aðstæður að efna til fundar með umbj. m.

Virðingarfyllt,
F.h. HGH Verk ehf.


Ólafur Rúnar Ólafsson, lögmaður.