



Tilkynning um kæru til stjórnvalds, nr. 1252023

Búið til	30.10.2023 10:50:26
Höfundur	Ásdís Baldursdóttir
Móttekið dags.	30.10.2023 10:13:25
Tilheyrir	USK23100338 - Kæra til stjórnvalds, nr. 125/2023 - synjun um byggingarleyfi fyrir rafrænu ljósaskilti - Lág múli 6-8

Efni

Tilkynning um kæru til stjórnvalds, nr. 1252023

Upplýsingar

Vinnsla

Móttekið dags.	30.10.2023 10:13:25	Staða	Innflutt
Eigandi		Tímamörk	
Málalýkill	00.14.02 Kæurur og dómsmál		
Lykilorð	kæurur		

Þátttakendur

Frá	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA (uua@uua.is)
Til	usk@reykjavik.is
Cc	

Innihald

Góðan dag.

Meðfylgjandi er afrit stjórnslukæru, móttækin 25. október 2023 ásamt fylgigögnum, þar sem kærð er ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 26. september 2023 um að synja um byggingarleyfi fyrir rafrænu ljósaskilti á vegg hússins að Lág múla nr. 6-8. Vakin er athygli á því að boðað hefur verið ítarlegri greinargerð og gögn frá kæranda.

Vegna framkominnar kröfu er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða og er stjórnvaldi jafnframt gefið kostur á að skila umsögn í málinu **innan 15 daga frá dagsetningu þessarar tilkynningar**, en hægt er að óska eftir 15 daga viðbótarfresti, sbr. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

-

Óskast staðfest um móttöku.

Með kveðju,

f.h. nefndarinnar

Þóra K. Ottósdóttir, lögfræðingur

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21, Höfðaborg, 105 Reykjavík, Iceland
Sími / Tel: (+354) 575 8710
www.uua.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)



Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður og samgöngumáti er valinn.
Please consider the environment before printing and choosing transport.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Borgartúni 21

105 Reykjavík

Reykjavík, 25. október 2023.

KÆRA

vegna synjunar byggingarleyfis

Til mín hefur leitað félagið Ormsson hf., kt. 530509-0360 (hér eftir „kærandi“) og óskað eftir aðstoð við að koma á framfæri kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála vegna ákvörðunar byggingarfulltrúa um byggingarleyfi fyrir rafrænu ljósaskilti 580x580 á S-V vegg húss nr. 6-8 við Lágmúla. Kristján Ásgeirsson arkitekt sendi vel rökstudda beiðni fyrir byggingarleyfi ásamt teikningum og mælingum.

I. Hinar kærðu ákvarðanir

Kærð er sú ákvörðun byggingarfulltrúa að synja um byggingarleyfi fyrir rafrænu ljósaskilti að stærð 580 x 580 á S-V vegg hússins að Lágmúla nr. 6 – 8.

Samkvæmt ákvörðuninni er hún byggð á umsögn skipulagsfulltrúa sem umbj. minn telur byggða á röngum forsendum og rangri túlkun laga og reglna þeirra sem gilda um skilti af þessu tagi.

Ákvörðunin var tekin þann 26.9.2023 en var ekki send í bréfi til kæranda fyrr en dags. 6. október en þá var hún send til Kristjáns Ásgeirssonar, arkitekts, sem sótti um leyfið fyrir kæranda. Sjá fylgiskj. 1.

II. Kröfur kæranda

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Krafist er þess að ákvörðun um að synja um byggingarleyfi á rafrænu ljósaskilti á S-V gafli hússins nr. 6 – 8 að Lágmúla verði felld úr gildi. Einnig er þess krafist að byggingarleyfið verði veitt.

Ef byggingarfulltrúi eða skipulagsyfivöld Reykjavíkurborgar telja að búið sé að leggja á dagsektir þá er þess krafist að slík ákvörðun verði felld úr gildi.

III. Málsástæður og sjónarmið kæranda

Kærandi telur að sjónarmið þau sem fram koma í umsögn byggingarfulltrúa feli ekki í sér fyllilegar forsendur sem réttlæti synjun á beiðni um byggingarleyfi. Ákvörðunin sé ólögæt og byggð á ófullnægjandi og röngum lagagrundvelli og það beri að fella hana úr gildi, enda hafi ekki verið forsendur til að synja umsókninni á þeim forsendum sem fyrir liggja.

Synjun á beiðni um byggingarleyfi er byggð á umsögn Byggingarfulltrúa, dags. 21.9.2023. Umsögnin er byggð á rangri túlkun fyrirbyggjandi reglna.

Í fyrirbyggjandi skiltareglugerð segir beinlínis að;

“Leyfilegt er að setja upp ný stafræn auglýsingaskilti sem eru stærri en 10m² ef að fyrir sé sambærilegt skilti s.s. flettiskilti, eða ef deiliskipulag heimili slíkt skilti. Slíkt skilti mega þó ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísun og öðrum umferðarbúnaði en 20 m.“

Í umsögn byggingarfulltrúa segir á bls. 1, „*Flettiskilti hefur verið á þessum veggfleti í áraráðir og var upphaflega samþykkt 1991.*“ Það er því óumdeilt skiltið uppfyllir 1. ml. reglunnar, eins og Ormsson hefur byggt á. Hins vegar er umsögnin byggð á tveimur forsendum, sem leiða til synjunar, sem kærandi telur ekki vera rétta.

Forsenda 1.

Í umsögn skipulagsfulltrúa segir;

„Í gildandi skiltaleiðbeiningum er kveðið á um að heimilt er að setja upp ný, stafræn auglýsingaskilti sem eru stærri en 10m² ef að fyrir er sambærilegt skilti, s.s. flettiskilti, eða ef deiliskipulag heimilar slík skilti. Þau mega þó ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísun og öðrum umferðarbúnaði en 20 metra. Mæling sýnir að miðja skiltis er 15 metra frá vegbrún, 18,2 metra skv. umsókn, og uppfyllir því ekki skilyrði gildandi leiðbeininga.“

Kærandi telur að fyrirbyggjandi forsendur geti ekki staðist og/eða þá túlkun byggingarfulltrúa á fyrirbyggjandi reglum.

Í ofangreindri reglu nr. 3.6. í er skýrt að það er leyfilegt að setja upp skilti ef þar hefur fyrir verið skilt. Það er óumdeilt að fyrir var flettiskilti og þarna hafi verið skilti samfelld frá árinu 1991. Regla 1. ml. reglu 3.6. er ákveðin meginregla sem byggir á þeim tækniframförum sem eru að eiga sér stað í heiminum hvað viðkemur skiltum. Hagkvæmara og umhverfisvænara er að hafa stafrænt skilti sem unnt er að breyta með stafrænum hætti heldur en að prenta nýjar og nýjar myndir á flettiskilti. Er því fyllilega eðlilegt að það sé ákvæði sem þetta í skiltareglum. Ef fyrir hefur verið skilti þá sé heimilt að uppfæra það með hliðsjón af tækninýjungum. Á það treysti kærandi þegar hann keypti og setti upp eitt tæknilegasta skilti landsins (útskýrt síðar). Einnig verður að gefa sér að slíkt skilti, ef fyrir hefur verið, hafi öðlast vernd út frá eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Meginreglan er því þessi að það sé heimilt. Í 2. ml. reglunnar er undantekning frá þeirri meginreglu. Slík undantekning verður ekki túlkuð með rýmkandi lögskýringu heldur þrengjandi eða skv. orðanna hljóðan í samræmi við viðurkenndar túlkunaraðferðir. Hvað undantekninguna varðar þá er hún í nokkrum liðum og er ætlað að taka til þess að skilti séu í ákveðinni fjarlægð frá umferð í borgarlandi.

Kærandi telur fráleitt að ætla að skilti sem er meira en 20 metra frá „vegbrún gatnamóta“ þurfi einnig að vera 20 metra frá aðliggjandi eða fráliggjandi vegum við gatnamótin.

Í reglunni er mælt fyrir um „vegbrún gatnamóta“ en ekki vegbrún gatna. Slíkt gæti varla gengið enda ef það ætti að miða við vegbrún götu þá ætti væntanlega líka að miða slíkt forskeyti við aðra upptalningu, s.s. við vegbrún vígvísis eða vegbrún umferðarbúnaðar en það getur varla átt sér eðlilega skýringu. Þar sem ekki er mælt fyrir um „vegbrún götu“ eða „vegbrún vegvísis“ þá getur ekki verið átt við annað hvað götu varðar heldur en miðlínu götu. Það á sér enda skýra lagastöð í 32. gr. vegalaga en þar er mælt fyrir um fjarlægð frá vegi og þar er skýrlega átt við frá „miðlínu vega“. Því er rétt, þegar ekki er mælt fyrir um annað, að miða við miðlínu vegar. Þar sem ekki er mælt fyrir um það með nákvæmum hætti hvaðan

mæla eiga frá eða að götu þá sé rétt og eðlilegt að miða við miðlínu skv. 32. gr. vegalaga. Önnur túlkun gæti varla átt sér stað.

Þá er á því byggt að ef skilti sé meira en 20 metra frá vegbrún gatnamóta þá þurfi það ekki einnig að vera 20 metra frá miðlínu aðliggjandi eða fráliggjandi gatna við gatnamót. Reglan er augljóslega sett til að taka til gatna þegar gatnamót eru ekki nálægt. Flest gatnamót eru um að í kringum 90 gráður. Gæti því skilti, ef það væri 45 gráður frá gatnamótum, ekki bæði verið 20 metra frá vegbrún gatnamóta og 20 metra frá vegbrún aðliggjandi eða fráliggjandi gatna, ef miða ætti við vegbrún gatnanna. Slíkt gæti varla gengið. Einnig verður að horfa til þess að í fyrirliggjandi skilti þá snýr skiltið hvorki að Kringlumýrarbraut eða að Háaleitisbraut. Skiltið snýr að gatnamótunum. Það hefur eðli máls samkvæmt þýðingu hvert skilti snýr, enda er það forsenda fyrir reglunum að það trufli ekki umferð um of. Telur kærandi að þetta styrki í versta falli þá túlkun að miða eigi við miðlínu gatna sem liggja að eða frá gatnamótum, þannig að mögulegt sé að skilti sem er í 45 gráðum frá gatnamótum, geti einnig verið 20 metra frá aðliggjandi götum að gatnamótunum.

Sjá hér að neðan myndir sem fela í sér nokkrar mismunandi niðurstöður. Það er aðeins, ef túlka ætti regluna sem svo að miða ætti við fjarlægð frá vegbrúnar götu sem skiltið er ekki innan 20 metra og það er þá 19 metra frá Kringlumýrarbraut, en 21,21 metra frá aðreininni frá Háaleitisbraut.

Allar aðrar myndir sýna með óyggjandi hætti að skiltið er miklu meira en 20 metra frá gatnamótunum eða frá miðlínu götu, þó svo miðlína götu væri miðuð við þrönga skýringu, þ.e. miðja götuna sem liggur næst.

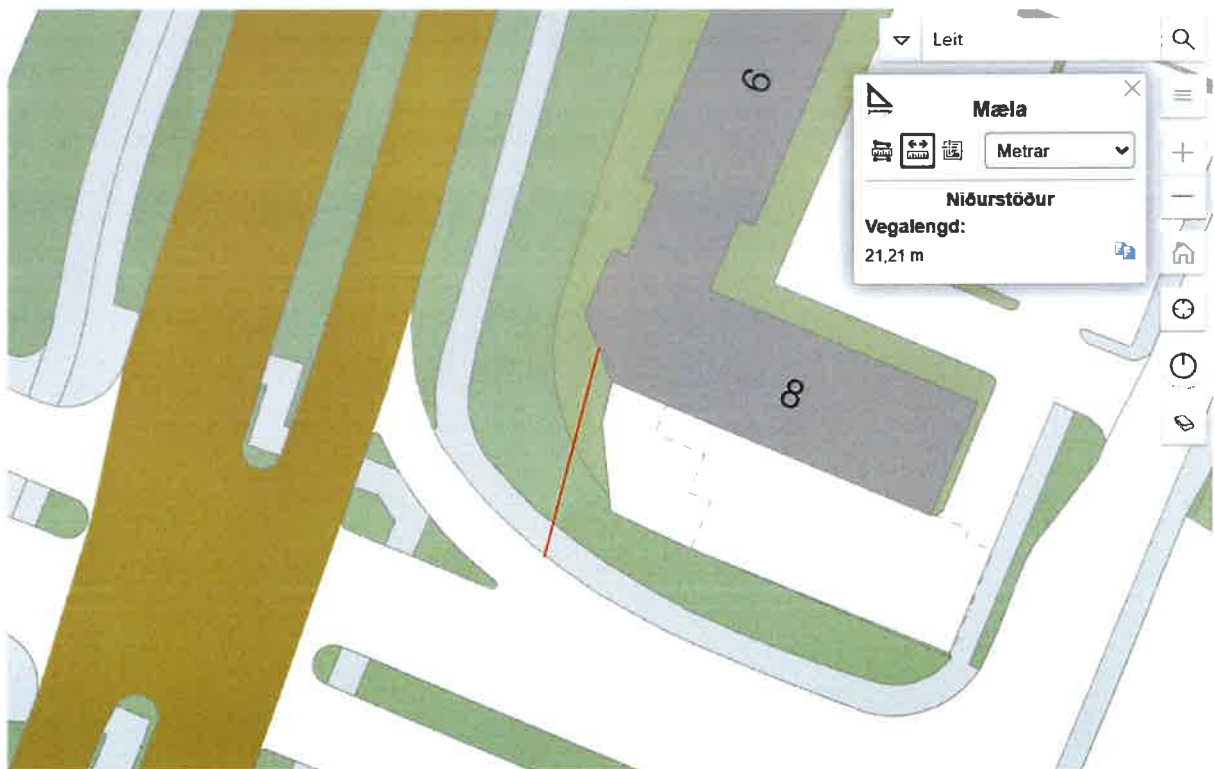
Mynd A. Fjarlægð frá skilti að næstu vegbrún gatnamóta. 31,01 metrar.



Mynd B. Fjarlægð frá skilti til vegbrún götu (Kringlumýrarbraut), 19 metrar.



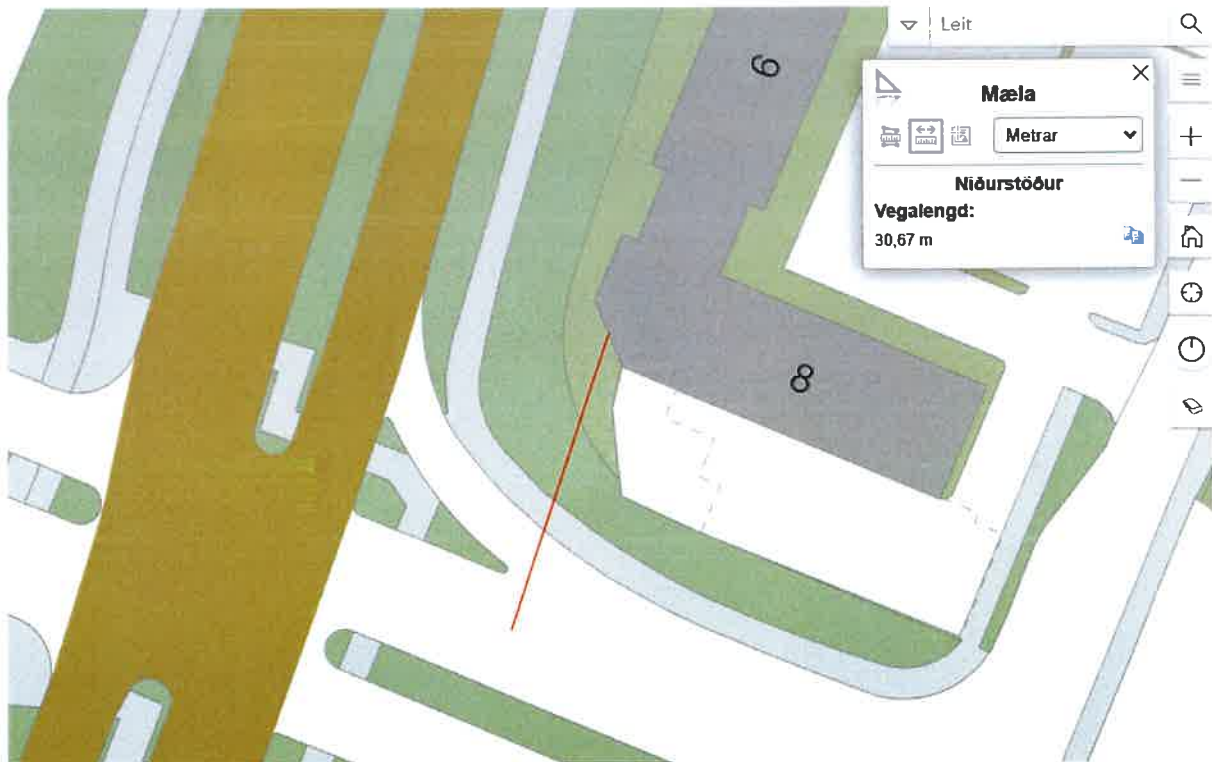
Mynd C. Fjarlægð frá skilti að vegbrún götu (Háaleitisbraut), 21,21 metrar.



Mynd D. Fjarlægð frá skilti að miðlínu vegar (skv. þröngri túlkun á miðlínu vegar) Kringlumýrarbrautar, 22,8 metrar.



Mynd E. Fjarlægð frá skilti til miðlínu vegar (skv. þröngri túlkun á miðlínu vegar) Háaleitisbraut. 30,67 metrar.



Mynd F. Fjarlægð skiltis frá miðlínu vegar, ef miða ætti við aðrein sem „veg“ og skv. þröngri túlkun á miðlínu vegar. 20,77 metrar.



Þessu ennfrekar til stuðnings eru margsamþykkt skilti eða látin óáreitt sem eru mun nær götu eða gatnamótum heldur en fyrirleggjandi skilti. Verður því gerð frekari skil í greinargerð. Telur kærandi því að jafnræðissjónarmið eigi að hafa áhrif á þá stjórnsýslumeðferð sem hann verður fyrir og honum eigi ekki að vera gert að standa frammi fyrir annarri meðferð heldur en aðrir borgarar.

Forsenda 2. Að stafrænt skilti hafi „neikvæð áhrif á íbúðarbyggð handan götunnar“ eða að það eigi að hafa áhrif á samþykkt skiltisins eður ei.

Í forsendum umsagnar er vísað til þess að í reglum um skilti séu ákvæði um grenndarrétt, þ.e. að í íbúðabyggð skuli „ekki vera upplýsinga- eða auglýsingaskilti sem hafi truflandi áhrif“ og að íbúum skuli vera „grenndarkynnt byggingarleyfi fyrir skilti þegar heimild er ekki til staðar í deiliskipulagi“.

Ekki er mælt fyrir um nokkurn grenndarrétt í reglu 3.6. Þvert á móti er um að ræða skýra heimild ef fyrir var skilti. Þá eru engin ákvæði í skiltareglunum sem mæla fyrir um grenndarrétt við þessar aðstæður eða svo sem aðrar ef út í það er farið.

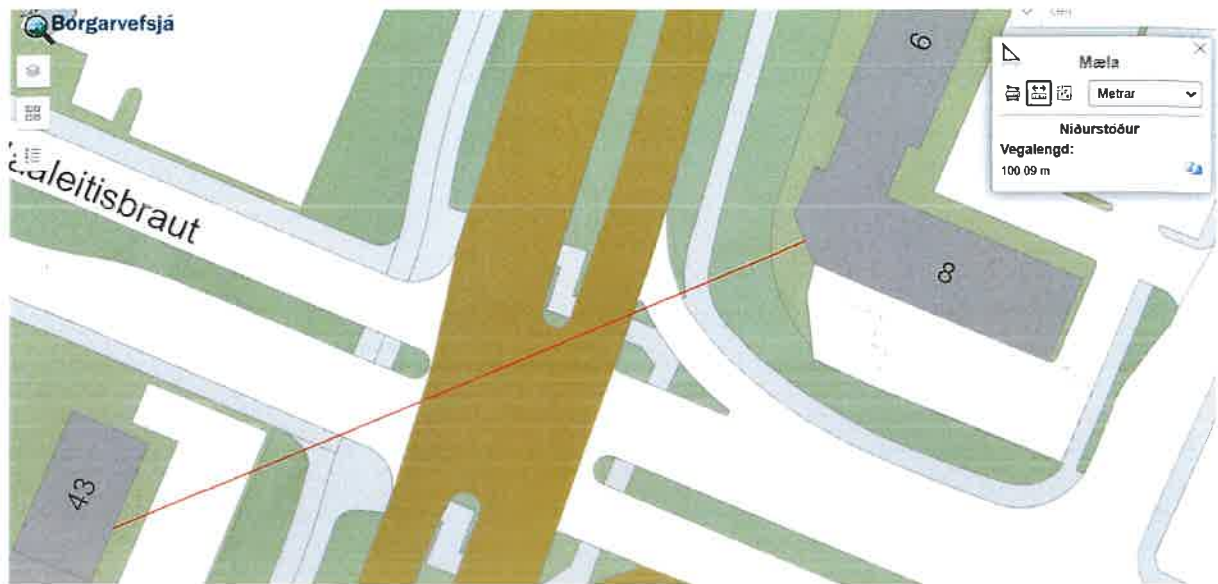
Hins vegar er mælt fyrir um almennar reglur um skipulag, útlit og hönnun, sem og birtu- og ljómahámark., í reglu 3.1., sem skiltið uppfyllir, sem og ákvæði 3.2. eða 3.3. um lýsingu.

Í reglu 3.4. er fjallað um staðsetningu og að staðsetning skuli metin eftir grenndaráhrifum. Hins vegar er regla 3.6. ekki háð áskilnaði um staðsetningu, enda er staðsetning fyrri skiltis forsenda þess að reglan eigi við. Ákallandi hefði verið að mæla fyrir um það skýrlega ef reglan ætti að vera háð slíkri undanþágu

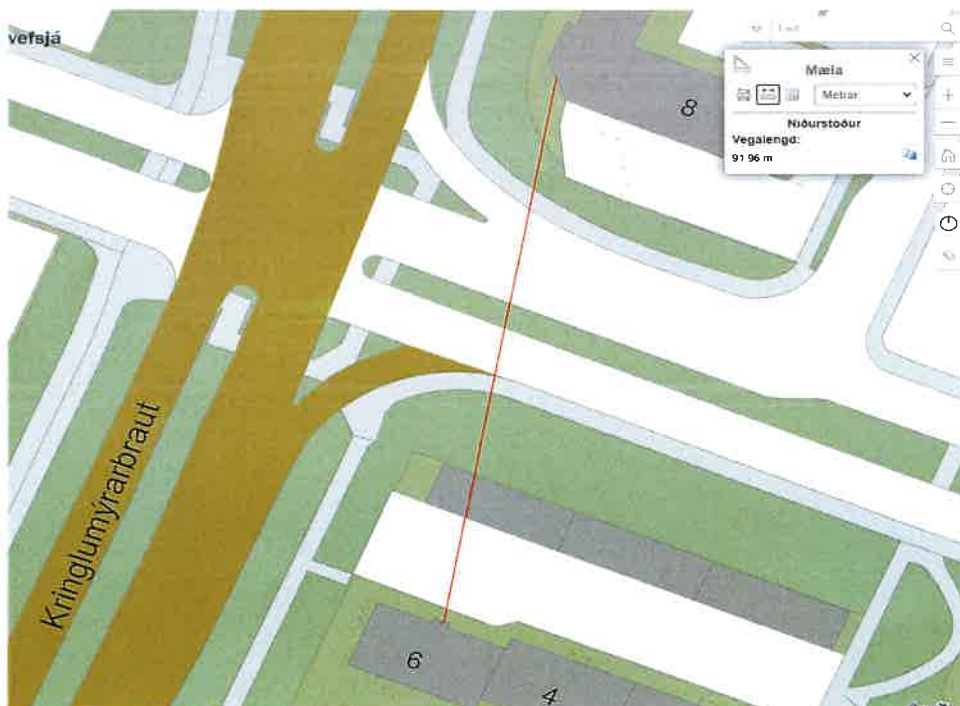
sem var ekki gert. Í reglunni er einfaldlega heimilað að setja upp stafræn auglýsingaskilti ef fyrir hafi verið sambærilegt flettiskilti. Áskilnaður eða undantekning frá reglunni er aðeins vegna fjarlægðar frá umferð. Telur því kærandi að sjónarmið þetta geti ekki verið gilt hvað varðar forsendu fyrir synjun, fyrir því sé engin stoð í reglunum.

Enn fremur vísar kærandi til þess og hyggst rökstyðja það enn frekar síðar að slíkt sjónarmið fæli í sér verulegt brot á jafnræðisreglu, enda margsambýkkt skilti í borgarlandi sem eru miklu nær heldur en fjarlægðin frá fyrirbyggjandi skilti og næstu íbúðar.

Mynd G. Fjarlægð frá skilti til Skipholts 43. Skiltið snýr að fjölbýlishúsinu, en er þakið trjám svo skiltið sést illa.



Mynd H. Fjarlægð frá skilti til Álfamýri 6. Skiltið snýr ekki að fjölbýlishúsinu. 91,96 metrar.



Mynd 1. Fjarlægð frá skilti við Kringlumýrabraut til fjölbýlishússins að Stigahlíð 37.



IV. Fyrirvari um framlagningu greinargerðar og frekari gagna

Kærandi gerir fyrirvara um að ítarleg greinargerð vegna kæru þessarar verði lögð fram innan eðlilegs frests, sem og gögn sem styðja kröfur hans.

Reykjavík, 25. október 2023

Fyrir hönd Ormsson

Vilhjálmur P. Á. Vilhjálmsson hf.

Fylgiskjöl:

1. Bréf frá byggingarfulltrúa dags. 6. október 2023 til Kristjáns Ásgeirssonar, arkitekts.



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar í málinu nr. 125/2023, kæra Ormsson hf., kt. 530509-0360, dags. 25. október 2023.

Í framangreindri kæru er kærð ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík að synja byggingarleyfi fyrir rafrænu ljósaskilti á vegg hússins á lóð Lágmúla nr. 6-8.

Málavextir

Sótt var um leyfi fyrir rafrænu ljósaskilti (LED skilti) á S-V vegg Lágmúla 6-8. Skiltið var þegar komið upp þegar umsóknarferlið hófst en stærð skiltisins er 580 x 580 cm. Flettiskilti hafði áður verið á þessum veggfleti í áraraðir og var upphaflega samþykkt árið 1991.

Byggingarfulltrúi vísaði málinu til umsagnar skipulagsfulltrúa þann 15. ágúst 2023 sem tók neikvætt í erindið, sbr. umsögn dags. 21. september 2023. Byggingarfulltrúi synjaði því umsókn um byggingarleyfi þann 26. september 2023 með vísan í umsögn skipulagsfulltrúa.

Með bréfi, dags. 11. október 2023, krafðist byggingarfulltrúinn í Reykjavík þess að umrætt LED-skilti yrði fjarlæggt innan 14 daga og varaði við álagningu dagsekta ef ekki yrði orðið við þeirri kröfu. Þann 6. nóvember var tekin ákvörðun um álagningu dagsekta og tilkynning þess efnis send með bréfi til kæranda, dags. 6. nóvember 2023.

Í ljósi kæru þessarar var álagningu dagsekta frestað og hefur innheimta þeirra ekki enn hafist.

Kröfugerð

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Einnig er þess krafist að byggingarleyfi verði veitt. Kærandi krefst þess þá einnig að ákvörðun um álagningu dagsekta verði felld úr gildi.

Byggingarfulltrúinn í Reykjavík og Reykjavíkurborg krefjast þess að synjun byggingarleyfis fyrir LED skilti á húsvegg Lágmúla 6-8 verði staðfest.

Málsástæður og lagarök kæranda

Um málsástæður og lagarök kæranda vísast til greinagerðar aðila dags. 7. nóvember 2023.



Afstaða Reykjavíkurborgar

Í gildi er Aðalskipulag Reykjavíkur 2040 sem samþykkt var í borgarstjórn Reykjavíkur 19. október 2021 og birt í B-deild stjórnartíðina 18. janúar 2022. Samkvæmt aðalskipulagi tilheyrir lóðin og byggingin á Lág múla 6-8 borgarhluta 5 Háaleiti Bústaðir og er á skilgreindu miðsvæði M2c Ármúli vestur.

Í gildi er einnig samþykkt um skilti í Reykjavík var samþykkt á fundi skipulags- og samgönguráðs 29. apríl 2020 og á fundi borgarráðs 7. maí 2020. Í kafla 4.3. er fjallað um skilti á miðsvæðum og þjónustukjörnum en þar segir í kafla 4.3.7. um stafræn skilti:

Stafræn skilti með ljósmyndum, kyrrum auglýsingum sem skiptast á (þjónustuskilti og auglýsingaskilti) eru heimiluð, en skulu fylgja almennum ákvæðum um birtustig og hreyfingu. Hámarksstærð 0,5m².

Ljóst er í samræmi við ofangreint ákvæði að nýtt 33,64 m² stafrænt skilti á mannvirkinu á lóð Lág múla 6-8 er langt umfram þá stærð sem almennt er heimil á miðsvæði.

Hins vegar segir í kafla 3.4. samþykktar um skilti í Reykjavík að meta skal staðsetningu skilta eftir grenndaráhrifum:

[...] Til að mynda getur skilti verið staðsett á iðnaðarsvæði en haft áhrif á íbúðarsvæði vegna ljóma, stærðar o.s.frv.

Auglýsingaskilti fyrir fyrirtæki og þjónustu skulu almennt staðsett á mannvirkjum. Heimilt er að staðsetja skilti innan lóðar, svo framfarir sem þau séu í samræmi við reglur sem hér koma fram og að undangenginni leyfisveitingu. Upplýst skilti skulu ekki vera staðsett þannig að þau hafi truflandi áhrif á íbúðarbyggð.

Af þessum sökum kemur sérstaklega til skoðunar hvort umsótt skilti hafi neikvæð áhrif á það umhverfi sem það beinist að, þ.e. umferðarmannvirki og íbúðarbyggð.

Kafla 4.8. um skilti innan landnotkunar stofn- og tengibrauta segir:

Leyfilegt er að setja upp ný stafræn auglýsingarskilti við stofn- og tengibrautir, sem eru stærri en 10m² ef að fyrir sé sambærilegt flettiskilti eða ef deiliskipulag heimili slík skilti.

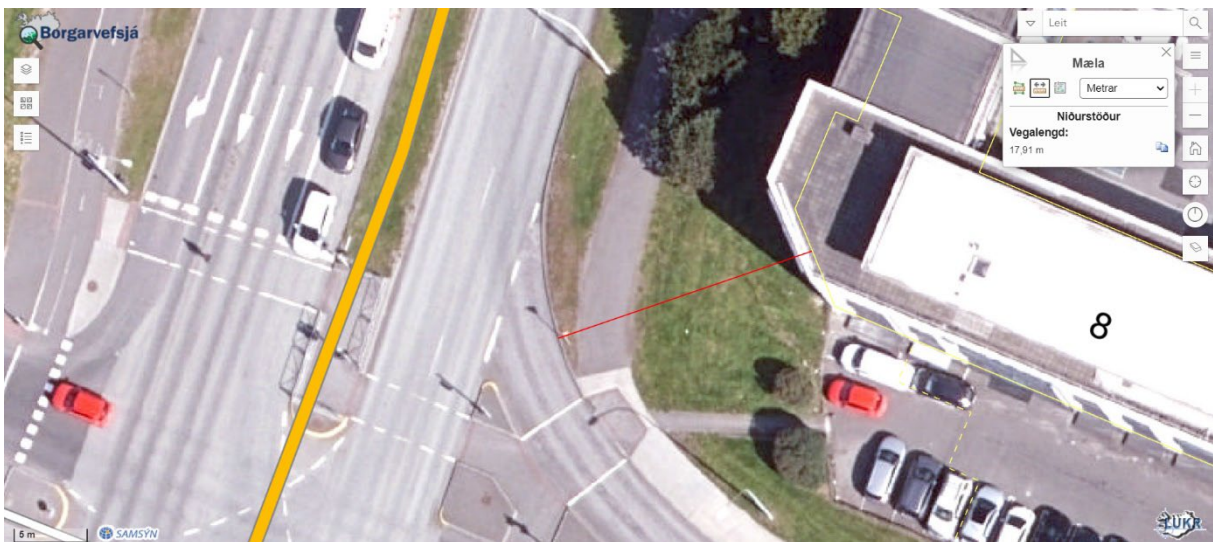
Heimilt er að veita ákveðnum stofnunum leyfi til að setja upp stafrænt auglýsingaskilti á standi eða vegg. Skiltin mega ekki vera hærri en 8m og ekki stærri en 25m², nema að annað sé heimilað í skipulagi. Stafræn auglýsingaskilti mega ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísingum og öðrum umferðarbúnaði en 20m

Ofangreint ákvæði kveður á um heimild til þess að setja upp ný, stafræn auglýsingaskilti sem eru stærri en 10 m² ef fyrir er sambærilegt flettiskilti. Líkt og kærandi bendir réttilega á var samkvæmt teikningum samþykkt flettiskilti á mannvirkinu. Hins vegar var umrætt flettiskilti ekki sambærilegt því sem nú er sótt um að því er varðar stærð.



Umsótt skilti er nær vegbrún götu en 20 m og gæti því haft truflandi áhrif á umferð. Þessi krafa þjónar sama markmiði og ákvæði 90. gr. umferðalaga nr. 77/2019 sem er svo hljóðandi:

Spjöld, auglýsingar, ljósaskilti eða sambærilegan búnað má eigi setja á eða við veg þannig að honum sé beint að umferð nema með heimild veghaldara. Veghaldari getur synjað um leyfi eða gert kröfu um að slíkur búnaður verði fjarlægður ef hann telur hann draga úr umferðaröryggi, þar á meðal ef misskilja má hann sem umferðarmerki, umferðarskilti eða vegmerkingu, búnaður tálmar vegsýn eða er til þess fallinn að draga athygli vegfarandans frá vegi eða umferðinni.



Lykilástæða í neikvæðri umsögn skipulagsfulltrúa er þá einnig fyrirhuguð nálægð við íbúðarbyggð. Umsótt skilti er 33,64 m² upplýst (LED) skilti sem er 80-90 m frá næstu íbúðabyggð og beinist í átt að íbúðarblokkum handan götunnar. Þessi regla er sett með það að markmiði að takmarka neikvæð grenndaráhrif vegna t.d. þess ljósmagns sem getur fylgt svo stóru LED skilti.

Byggingarfulltrúinn í Reykjavík leitaði umsagnar skipulagsfulltrúa enda lék vafi á að umsótt framkvæmd samræmdist skipulagsáætlunum sveitarfélagsins, sbr. 2. mgr. 10. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010. Umsögn skipulagsfulltrúa færði rök fyrir því að umrætt LED skilti væri ekki í samræmi við reglur og markmið samþykktar um skilti í Reykjavík og gaf því neikvæða umsögn. Synjun byggingarfulltrúa byggir því á lögmætum forsendum.

Ákvörðun byggingarfulltrúa þess efnis að leggja á dagsektir byggir á 56. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010 og 2.9.2. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Byggingarfulltrúi hefur heimild til þess að beita dagsektum, allt að 500.000 kr. til að knýja menn til þeirra verka sem þau skulu hlutast til um. Byggingarfulltrúi það hverju sinni hver sé eðlileg upphæð dagsekta m.t.t. aðstæðna í hverju máli. Upphæð



dagsekta, 150.000 kr., að undangengnum frestum og aðvörunum, þykir eins og málum er hér háttað bæði eðlileg og sanngjörn.

Upphæð dagsekta verður hvert sinn að vera slík að álagning þeirra skili tilætluðum árangri. Í þessu tilfalli metur byggingarfulltrúinn í Reykjavík stöðuna þannig að LED skiltið sem um er deilt valdi almanna hættu vegna nálægðar við umferðarmannvirki og því sé mikilvægt að slökkt sé á skiltinu sem fyrst og að það verði tekið niður. Í ljósi þess að sektarþoli er stöndugt fyrirtæki, en ekki t.a.m. einstaklingur, þá valdi byggingarfulltrúi að beita hærri dagsektum en ella. Hins vegar skal bent á að upphæðin er fjarri því nálægt hámarkinu og því metin hófleg.

Niðurstaða

Í ljósi framangreinds hefur ekkert komið fram sem getur valdið ógildingunni hennar kærðu ákvörðunar og ítrekar Reykjavíkurborg þá kröfu sína að úrskurðarnefndin hafni kröfum kæranda í málinu. Taki nefndin til skoðunar aðrar málsástæður en fram koma í kærðu og í umsögn þessari er þess óskað að borgaryfirvöldum verði gert kleift að tjá sig um þær áður en til úrskurðar í málinu kemur.

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs,

Snædís K Bergmann

Snædís Karlsdóttir Bergmann

Umhverfis- og skipulagssvið

Skrifstofa sviðstjóra



Árið 2024, miðvikudaginn 6. mars, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Ómar Stefánsson varaformaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 125/2023, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 26. september 2023, um að synja umsókn um byggingarleyfi fyrir rafrænu ljósaskilti á vegg húss að Lágmúla 6–8, Reykjavík.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 25. október 2023, er barst nefndinni sama dag, kærir Ormsson hf. þá ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 26. september 2023 að synja umsókn um byggingarleyfi fyrir rafrænu ljósaskilti á vegg hússins að Lágmúla 6–8. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að byggingarleyfið verði veitt.

Með bréfi til úrskurðarnefndarinnar, dags. 7. nóvember 2023, er barst nefndinni sama dag, kærir sami aðili þá ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 11. október s.á. um að kærandi fjarlægji skilti á vegg hússins að Lágmúla 6–8.

Með bréfi til úrskurðarnefndarinnar, dags. 4. desember 2023, er barst nefndinni sama dag, kærir sami aðili þá ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 6. nóvember s.á. um að leggja á kæranda 150.000 króna dagsektir fyrir hvern dag sem ekki væri orðið við kröfum um að fjarlægja skilti á vegg hússins að Lágmúla 6–8.

Þess er krafist að nefndar ákvarðanir byggingarfulltrúi verði felldar úr gildi.

Verða þessi kærumál, sem eru nr. 136/2023 og 137/2023, sameinuð kærumáli þessu þar sem málin eru samofin og kærandi sá sami í öllum málunum.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 28. nóvember og 15. desember 2023.

Málavextir: Með umsókn, dags. 24. júlí 2023, sótti eigandi lóðarinnar Lágmúla 6–8 um leyfi fyrir rafrænu ljósaskilti á S–V skávegg hússins á lóðinni. Var umsóknin gerð að beiðni rekstraradila lóðarinnar, Ormsson hf. Fram kom að staðsetning skiltisins yrði sú sama og samþykkt flettiskilti hefði verið í áraradur.

Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 15. ágúst 2023 var tekin fyrir umsókn kæranda um rafrænt ljósaskilti á S–V vegg hússins Lágmúla 6–8. Var málinu vísað til umsagnar skipulagsfulltrúa. Á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 24. ágúst s.á. var tekið fyrir erindi byggingarfulltrúa vegna umsóknar kæranda um leyfi fyrir rafrænu ljósaskilti. Tók skipulagsfulltrúi

neikvætt í erindið. Byggingarfulltrúi synjaði umsókn kæranda og tilkynnti ákvörðun sína með bréfi, dags. 6. október 2023, með vísan til umsagnar skipulagsfulltrúa.

Með bréfi, dags. 11. október 2023, fór byggingarfulltrúi fram á að umrætt skilti yrði fjarlægð innan 14 daga og var kærandi upplýstur um mögulega álagningu dagsekta ef hann brygðist ekki við. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 7. nóvember s.á. var lagt fram bréf eftirlitsdeildar byggingarfulltrúa, dags. 6. s.m., þar sem tilkynnt var um dagsektir vegna umrædds skiltis og samþykkti byggingarfulltrúi álagningu dagsekta. Kæranda barst í kjölfarið bréf frá byggingarfulltrúa, dags. 13. nóvember 2023, þar sem fram kom að lagt hefði verið fram áður nefnt bréf eftirlitsdeildar byggingarfulltrúa um dagsektir, kr. 150.000 vegna LED skiltis sem ekki væri byggingarleyfi fyrir. Í upphafi bréfsins sagði hins vegar: „Á afgreiðslufundi 7.11.2023 samþykkti byggingarfulltrúi umsókn þína um byggingarleyfi.“ Eftir tölvupóstsamskipti lögmanns kæranda og starfsmanna Reykjavíkurborgar var kæranda sendur tölvupóstur 22. s.m. þar sem fram kom að fyrir mistök hefði staðlað bréf úr kerfum borgarinnar farið út við tilkynningu um afgreiðslu máls. Meðfylgjandi var leiðrétt bréf og fundargerð afgreiðslufundar byggingarfulltrúa frá 7. nóvember 2023.

Málsrök kæranda: Vísad er til þess að þau sjónarmið sem komi fram í umsögn byggingarfulltrúa feli ekki í sér forsendur sem réttlæti synjun á beiðni um byggingarleyfi. Ákvörðunin sé ólögmat og byggð á ófullnægjandi og röngum lagagrundvelli. Ekki hafi verið forsendur til að synja umsókninni og því beri að fella ákvörðun um synjun úr gildi.

Synjun á beiðni um byggingarleyfi sé byggð á umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 21. september 2023. Umsögnin sé byggð á rangri túlkun fyrirbyggjandi reglna. Í Samþykkt um skilti í Reykjavík segi að heimilt sé að setja upp ný stafræn auglýsingaskilti sem séu stærri en 10 m² ef fyrir sé sambærilegt skilti, s.s. flettiskilti, eða ef deiliskipulag heimili slíkt skilti. Slíkt skilti megi þó ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísu og öðrum umferðarbúnaði en 20 m. Í umsögn byggingarfulltrúa segi: „Flettiskilti hefur verið á þessum veggfleti í áraraddir og var upphaflega samþykkt 1991“. Það sé því óumdeilt að skiltið uppfylli 1. másl. reglunnar en umsögnin sé byggð á tveimur forsendum sem leiði til synjunar. Í umsögn skipulagsfulltrúa komi fram að í gildandi skiltaleiðbeiningum sé kveðið á um að heimilt sé að setja upp ný stafræn auglýsingaskilti sem séu stærri en 10 m² ef að fyrir sé sambærilegt skilti, s.s. flettiskilti, eða ef deiliskipulag heimili slíkt skilti. Þau megi þó ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísu og öðrum umferðarbúnaði en 20 m. Mæling sýni að miðja skiltis sé 15 m frá vegbrún, 18,2 m skv. umsókn og uppfylli því ekki skilyrði gildandi leiðbeininga.

Þessar forsendur geti ekki staðist og/eða þá túlkun byggingarfulltrúa á reglunum. Í greindri reglu nr. 3.6. sé skýrt að það sé leyfilegt að setja upp skilti ef þar hafi skilti verið fyrir. Það sé óumdeilt að fyrir hafi verið flettiskilti og að þarna hafi verið skilti samfellt frá árinu 1991. Í 1. másl. gr. 3.6. sé að finna meginreglu sem byggji á þeim tækniframförum sem séu að eiga sér stað í heiminum þegar komi að skiltum. Það sé hagkvæmara og umhverfisvænna að hafa stafræn skilti sem unnt sé að breyta með stafrænum hætti heldur en að prenta nýjar og nýjar myndir á flettiskilti. Því sé fyllilega eðlilegt að það sé ákvæði sem þetta í skiltareglum. Ef fyrir hafi verið skilti þá sé heimilt að uppfæra það með hliðsjón af tækninýjungum. Kærandi hafi treyst því þegar hann keypti og setti upp eitt tæknilegasta skilti landsins. Einnig verði að gefa sér að slíkt skilti, ef fyrir hafi verið, hafi öðlast vernd út frá eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Í 2. másl. gr. 3.6. sé undantekning frá meginreglunni. Slík undantekning verði ekki túlkuð með rýmkandi lögskýringu heldur þrengjandi eða samkvæmt orðanna hljóðan í samræmi við

viðurkenndar túlkunaraðferðir. Hvað undantekninguna varði þá sé hún í nokkrum liðum og sé ætlað að taka til þess að skilti séu í ákveðinni fjarlægð frá umferð í borgarlandi.

Fráleitt sé að ætla að skilti sem sé meira en 20 m frá vegbrún gatnamóta þurfi einnig að vera 20 m frá aðliggjandi eða fráliggjandi vegum við gatnamótin. Í reglunni sé mælt fyrir um vegbrún gatnamóta en ekki vegbrún gatna. Slíkt gæti varla gengið enda ef það ætti að miða við vegbrún götu þá ætti væntanlega líka að miða slíkt forskeyti við aðra upptalningu, svo sem við vegbrún vegvísis eða vegbrún umferðarbúnaðar en það geti varla átt sér eðlilega skýringu. Þar sem ekki sé mælt fyrir um vegbrún götu eða vegbrún vegvísis þá geti ekki verið átt við annað hvað götu varði heldur en miðlínu götu. Það eigi sér enda skýra lagastoð í 32. gr. vegalaga nr. 80/2007 en þar sé mælt fyrir um fjarlægð frá vegi og þar sé skýrlega átt við frá „miðlínu vega“. Því sé rétt, þegar ekki sé mælt fyrir um annað, að miða við miðlínu vegar. Þar sem ekki sé mælt fyrir um það með nákvæmum hætti hvaðan mæla eigi frá eða að götu þá sé rétt og eðlilegt að miða við miðlínu skv. 32. gr. vegalaga.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. vegalaga sé vegagerðin veghaldari þjóðvega en sveitarfélög veghaldarar sveitarfélagsvega. Kringlumýrarbraut sé þjóðvegur í skilningi laga og veghaldari sé því Vegagerðin en ekki Reykjavíkurborg. Reglur settar af hálfu Reykjavíkurborgar séu ekki réttærri en vegalög og þá sé byggingarreglugerð heldur ekki réttærri en vegalög. Ekki sé mælt fyrir um bann við rafrænum skiltum í vegalögum, einungis að þau séu háð samþykki veghaldara ef þau séu nær en 30 m frá miðlínu stofnvegur eða 15 m frá miðlínu þjóðvegur. Það hvort Kringlumýrarbraut flokkist sem stofnvegur eða þjóðvegur sé ekki Reykjavíkurborgar að ákveða eða skilgreina en kærandi telji augljóst að um þjóðveg sé að ræða.

Í umsögn skipulagsfulltrúa hafi ekki komið fram hvaða punkta sé miðað við í mælingum, hvort þar sé miðað við fjarlægð frá Háaleitisbraut, sem sé í veghaldi Reykjavíkurborgar, eða Kringlumýrarbraut, sem sé í veghaldi Vegagerðarinnar. Nokkuð ljóst þyki að mæling skipulagsfulltrúa miði við Kringlumýrarbraut. Þannig sé brotið gegn hinni skipulagslegu aðgreiningarreglu stjórnisýsluréttar en stjórnvaldi sé óheimilt að leggja til grundvallar sjónarmið til að ná markmiði sem öðru stjórnvaldi beri að vinna að lögum samkvæmt. Þá sé ekki fjallað um það í vegalögum að skilti þurfi að vera í ákveðinni fjarlægð frá íbúðum heldur sé aðeins mælt fyrir um fjarlægð vegar. Um sé að ræða ákveðna valdþurrð af hálfu Reykjavíkurborgar sem leiði til þess að ákvörðunin sé ógild.

Á því sé byggt að ef skilti sé meira en 20 m frá vegbrún gatnamóta þá þurfi það ekki einnig að vera 20 m frá miðlínu aðliggjandi eða fráliggjandi gatna við gatnamót. Reglan hafi augljóslega verið sett til að taka til gatna þegar gatnamót séu ekki nálægt. Flest gatnamót séu í kringum 90 gráður. Gæti því skilti, ef það væri 45 gráður frá gatnamótum, ekki bæði verið 20 m frá vegbrún gatnamóta og 20 m frá vegbrún aðliggjandi eða fráliggjandi gatna, ef miða ætti við vegbrún gatnanna. Einnig verði að horfa til þess að hið umdeilda skilti snúi hvorki að Kringlumýrarbraut né Háaleitisbraut. Skiltið snúi að gatnamótunum. Það hafi eðli málsins samkvæmt þýðingu hvert skilti snúi, enda sé það forsenda fyrir reglunum að það trufli ekki umferð um of. Þetta styrki þá túlkun að miða eigi við miðlínu gatna sem liggja að eða frá gatnamótum, þannig að mögulegt sé að skilti sé í 45 gráðum frá gatnamótum geti einnig verið 20 m frá aðliggjandi götum að gatnamótum.

Skilti sem standi mun nær götu eða gatnamótum heldur en umrætt skilti hafi fengið samþykki eða verið látin óáreitt. Jafnræðissjónarmið eigi að hafa áhrif á stjórnisýslumeðferð umsóknar kæranda sem eigi ekki að stranda frammi fyrir annarri meðferð en aðrir borgarar. Kærandi eigi ekki að vera gert einum að fjarlægja skilti sitt á meðan önnur skilti, nær götu og nær íbúða-

byggð, fái að standa. Eðlilegt hefði verið að gefa kæranda tækifæri til að andmæla umsögn skipulagsfulltrúa sem hafi verið forsenda ákvörðunar um synjun byggingarleyfis. Samkvæmt 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 skuli aðili máls eiga kost á að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald taki ákvörðun í því. Þar sem bæði andmælaepla og rannsóknarregla stjórnisýsluréttar hafi verið brotnar sé réttmætisreglan einnig brotin, enda ekki hægt að taka rétta ákvörðun sem byggð sé á rannsókn sem sé ófullnægjandi og sjónarmið kæranda komi ekki fram.

Í forsendum umsagnar skipulagsfulltrúa hafi verið vísað til þess að í reglum um skilti séu ákvæði um grenndarrétt, þ.e. að í íbúðabyggð skuli ekki vera upplýsinga- eða auglýsingaskilti sem hafi truflandi áhrif og að íbúum skuli vera grenndarkynnt byggingarleyfi fyrir skilti þegar heimild sé ekki til staðar í deiliskipulagi. Ekki sé mælt fyrir um nokkurn grenndarrétt í gr. 3.6., þvert á móti sé um að ræða skýra heimild ef fyrir hafi verið skilti. Þá séu engin ákvæði í skiltareglum sem mæli fyrir um grenndarrétt. Hins vegar sé mælt fyrir um almennar reglur um skipulag, útlit og hönnun, sem og birtu- og ljómahámark. Þá sé fjallað um að staðsetning skuli metin eftir grenndaráhrifum. Hins vegar sé regla 3.6. ekki háð áskilnaði um staðsetningu, enda sé staðsetning fyrri skiltis forsenda þess að reglan eigi við. Aðkallandi hefði verið að mæla fyrir um það skýrlega ef reglan ætti að vera háð slíkri undanþágu sem ekki hafi verið gert. Í reglunni sé einfaldlega heimilað að setja upp stafræn auglýsingaskilti ef fyrir hafi verið sambærilegt flettiskilti. Áskilnaður eða undantekning frá reglunni sé aðeins vegna fjarlægðar frá umferð. Þetta sjónarmið geti því ekki verið gilt hvað varði forsendu fyrir synjun. Slíkt sjónarmið fæli í sér verulegt brot á jafnræðisreglu, enda margsamþykkt skilti í borgarlandi sem séu miklu nær heldur en fjarlægð frá umræddu skilti og næstu íbúðar. Samkvæmt efnislegu aðgreiningarreglunni eigi stjórnvald ekki að beita sjónarmiðum sem leiði af einni lagaheimild til að taka ákvarðanir á grundvelli annarrar.

Skipulagsyfirvöld hafi ekki tilgreint hvaða fjölbýlishús sé miðað við þar sem aðeins hafi verið vísað til þess að „handan götunnar“ væri „íbúðabyggð með 5 hæða fjölbýlishúsum“. Líklega sé átt við Skipholt 43 sem snúi í áttina að skiltinu, en það liggi ekki fyrir í umsögninni og sé hvorki rökstutt né útskýrt. Fjarlægð frá skiltinu til Skipholts 43 sé 100 m en þar á milli sé mikið af trjám svo skiltið sjáist illa.

Ýmis dæmi og myndir meðfylgjandi kærinni bendi til að flest ef ekki öll skilti í borginni séu nær götu heldur en umrætt skilti og fjölmörg dæmi séu um að rafræn skilti séu nær íbúabyggð heldur en þetta skilti. Byggi kærandi á jafnræðisreglu stjórnisýsluréttar sem ekki aðeins fjalli um jafnræði í athöfnum stjórnvalda heldur einnig jafnræði á milli borgaranna í athafnaleysi.

Málsrök Reykjavíkurborgar: Vísað er til þess að samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 tilheyri lóðin Lág múli 6–8 borgarhluta 5, Háaleiti Bústaðir, og sé á skilgreindu miðsvæði M2c Ármúli vestur. Í gildi sé einnig samþykkt um skilti í Reykjavík sem samþykkt hafi verið á fundi skipulags- og samgönguráðs 29. apríl 2020 og á fundi borgarráðs 7. maí 2020. Í kafla 4.3. samþykktarinnar sé fjallað um skilti á miðsvæðum og þjónustukjörnum. Í kafla 4.3.8. segi um stafræn skilti: „Stafræn skilti með ljósmyndum, kyrrum auglýsingum sem skiptast á (þjónustuskilti og auglýsingaskilti) eru heimilud, en skulu fylgja almennum ákvæðum um birtustig og hreyfingu. Hámarksstærð 0,5m²“. Ljóst sé að nýtt 33,64 m² stafrænt skilti á húsi á lóð Lág múla 6–8 sé langt umfram þá stærð sem almennt sé heimil á miðsvæði.

Í kafla 3.4. samþykktar um skilti í Reykjavík komi einnig fram að meta skuli staðsetningu skilta eftir grenndaráhrifum. Af þeim sökum hafi komið sérstaklega til skoðunar hvort umsótt skilti hefði neikvæð áhrif á það umhverfi sem það beindist að, þ.e. umferðarmannvirki og íbúðabyggð. Í kafla 4.8. um skilti innan landnotkunar stofn- og tengibrauta komi fram: „Leyfilegt er

að setja upp ný stafræn auglýsingarskilti við stofn- og tengibrautir, sem eru stærri en 10m² ef að fyrir sé sambærilegt flettiskilti eða ef deiliskipulag heimili slík skilti. Heimilt er að veita ákveðnum stofnunum leyfi til að setja upp stafrænt auglýsingaskilti á standi eða vegg. Skiltin mega ekki vera hærri en 8m og ekki stærri en 25m², nema að annað sé heimilað í skipulagi. Stafræn auglýsingaskilti mega ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísunum og öðrum umferðarbúnaði en 20m.“

Ákvæðið kveði á um heimild til þess að setja upp ný, stafræn auglýsingaskilti sem séu stærri en 10 m² ef fyrir hafi verið sambærilegt flettiskilti. Kærandi hafi réttilega bent á að samkvæmt teikningum hafi verið samþykkt flettiskilti á húsinu að Lág múla 6–8, en flettiskiltið hafi ekki verið sambærilegt því sem nú hafi verið sótt um að því er varði stærð. Skiltið sem sótt hafi verið um sé nær vegbrún en 20 m og gæti því haft truflandi áhrif á umferð. Þessi krafa þjóni sama markmiði og ákvæði 90. gr. umferðarlaga nr. 77/2019. Lykilástæða í neikvæðri umsögn skipulagsfulltrúa hafi einnig verið nálægð við íbúðarbyggð. Skiltið sé 33,64 m² upplýst LED skilti sem sé í 80–90 m fjarlægð frá næstu íbúðarbyggð og beinist í áttina að íbúðarblokkum handan götunnar. Þessi regla hafi verið sett með það að markmiði að takmarka neikvæð grenndaráhrif vegna t.d. þess ljósmagns sem geti fylgt svo stóru LED skilti. Byggingarfulltrúi hafi leitað umsagnar skipulagsfulltrúa, enda hafi leikið vafi á að umsótt framkvæmd samræmdist skipulagsáætlun sbr. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Umsögn skipulagsfulltrúa hafi fært rök fyrir því að umrætt skilti væri ekki í samræmi við reglur og markmið samþykktar um skilti í Reykjavík. Synjun byggingarfulltrúa hafi því byggt á lög-mætum forsendum.

Ákvörðun byggingarfulltrúa um að leggja á dagsektir byggi á 56. gr. laga nr. 160/2010 og gr. 2.9.2. byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Byggingarfulltrúi hafi heimild til þess að beita dagsektum, allt að 500.000 kr., til að knýja menn til þeirra verka sem þeir skulu hlutast til um. Byggingarfulltrúi ákveði það hverju sinni hver sé eðlileg upphæð dagsekta með tilliti til aðstæðna í hverju máli. Upphæð dagsekta, 150.000 kr., að undangengnum frestum og aðvörunum hafi þótt bæði eðlileg og sanngjörn enda þurfi upphæð dagsekta hverju sinni að vera slík að álagning þeirra skili tilætluðum árangri. Í þessu tilfelli hafi byggingarfulltrúi metið stöðuna þannig að skiltið valdi almannahættu vegna nálægðar við umferðarmannvirki og því væri mikilvægt að slökkva á skiltinu sem fyrst og það tekið niður. Í ljósi þess að sektarþoli sé stöndugt fyrirtæki þá hafi byggingarfulltrúi valið að beita hærri dagsektum en ella. Hins vegar sé bent á að upphæðin sé fjarri hámarki og því metin hófleg.

Eftir synjun umsóknar um byggingarleyfi 26. september 2023 hafi engin umsókn legið fyrir hjá byggingarfulltrúa sem hafi beðið afgreiðslu. Hins vegar hafi fyrirhugaðar dagsektir verið boðaðar með bréfi, dags. 11. október s.á. Líkt og fundargerð afgreiðslufundar byggingarfulltrúa frá 7. nóvember 2023 greini frá sé óumdeilanlegt að ákvörðun byggingarfulltrúa hafi varðað álagningu dagsekta en ekki veitingu byggingarleyfis. Röng setning í útsendu bréfi, sem að öðru leyti skýri rétt frá efni ákvörðunar, geti ekki talist bindandi ákvörðun. Í ljósi þessa og með hliðsjón af 2. mgr. 23. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 verði að telja að rétt hafi verið staðið að því að leiðrétta bersýnilega villu í útsendu bréfi til kæranda.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Bent er á að forsendur fyrir álagningu dagsekta séu ekki lengur fyrir hendi þar sem búið sé að samþykkja umrætt byggingarleyfi, sbr. tilkynningu, dags. 13. desember 2023. Dagsektarákvörðun sem hafi verið tekin daginn áður en byggingarleyfið hafi verið samþykkt verði að teljast sjálfkrafa niður fallin eða skorta stoð, enda um að ræða þvingunarúrreði til að ná fram fyrri ákvörðunum. Kærandi hafi ekki fengið andmælafrest vegna fyrirhugaðra dagsekta til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum. Upphæð dagsekta sé

alltof há og í engu samræmi við aðrar dagsektir. Þá skorti alfarið útskýringu á hvaða grundvelli fjárhæðin hafi verið fundin út eða reiknuð. Vart verði séð hvernig unnt sé að leggja dagsektir frá 8.-17. nóvember 2023 þar sem ekki hafi verið tilkynnt formlega um dagsektarákvörðunina fyrr en 17. nóvember.

Í kjölfar tilkynningar um samþykkt byggingarleyfis hafi verið haft samband við borgaryfirvöld sem hafi endað með því að byggingarfulltrúi hafi sent lögmanni kæranda bréf, dags. 22. nóvember 2023, þar sem fram hefði komið að fyrir mistök hefði staðlað bréf úr kerfum borgarinnar farið til kæranda. Byggingarfulltrúa hafi þá verið bent á að skv. 20. gr stjórnsýslu-laga nr. 37/1993 væri ákvörðun bindandi þegar hún væri komin til aðila og að stjórnvaldi væri ekki heimilt að breyta ákvörðun sem tilkynnt hafi verið aðila nema um sé að ræða formvillur. Svo hafi ekki verið í umræddu tilviki. Efni ákvörðunarinnar hafi verið veiting byggingarleyfis og byggingarfulltrúi sé bundinn þeirri tilkynningu.

Frekari samskipti hafi átt sér stað við starfsmann Reykjavíkurborgar þar sem því hafi verið haldið fram að tilkynningin hafi farið á rangt bréfsfni. Í kjölfarið hafi dagsektir verið settar aftur af stað og þær sendar í innheimtu. Mælt sé fyrir um dagsektir í 56. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Þar komi fram í 2. mgr. að byggingarfulltrúa sé heimilt að beita dagsektum allt að 500.000 kr. til að knýja menn til þeirra verka sem þau skuli hlutast til um samkvæmt lögnum og reglugerðum, eða láta af ólögættu atferli. Í athugasemdum Reykjavíkurborgar í málinu hafi ekki verið færður fram neinn rökstuðningur annar en að talið sé að upphæð dag-sektanna sé „eðlileg“ og að kærandi sé svo „stöndugt fyrirtæki“. Hvergi komi fram að réttmætt sé að horfa til slíks sjónarmiðs við ákvörðun um dagsektir. Tveir aðilar sem geri hið sama út frá byggingarlögum verði ekki gerð mismunandi dagsektir út frá efnahag eða hversu „stöndugir“ þeir séu. Til þess séu engar heimildir af hálfu stjórnvaldsins. Um sé að ræða ómálefnaleg sjónarmið. Ekki verði séð af ákvæðum mannvirkjalaga að byggingarfulltrúa sé heimilt að horfa til sjónarmiða á borð við umferðaröryggi eða fjárhags þess er reisi mannvirki. Með hliðsjón af markmiðum laga nr. 160/2010, sem finna megj í 1. gr. þeirra, sé erfitt að finna það sjónarmið sem byggingarfulltrúi byggji á hvað varði meint umferðaröryggi eða fjárhag byggingaraðila. Byggingarfulltrúi hafi ekki fært fram nein haldbær rök fyrir umræddri sekt og röksemdir hans komi ekki heim og saman við þau sjónarmið sem honum sé heimilt að leggja til grundvallar sem forsendur við ákvörðun. Hin efnislega og skipulagslega aðgreiningarregla stjórnsýsluréttar komi í veg fyrir að stjórnvaldi sé heimilt að líta til annarra markmiða eða forsendna við töku ákvörðunar heldur en því er stjórnvaldi sé sérstaklega heimilt að líta til.

Ákvörðun um dagsektir sé verulega íþyngjandi þvingunaraðgerð. Ákvörðunin hafi ekki verið tilkynnt kæranda áður en hún hafi verið tekin og kærandi hafi því ekki fengið tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Fyrir hafi legið að stjórnvaldið hefði „í huga“ að leggja á dagsektir, en ekki hafi verið óskað eftir sjónarmiðum frá kæranda. Þá hafi kærandi verið búinn að kæra þá ákvörðun sem hafi verið grundvöllur dagsektanna þegar tekin hafi verið ákvörðun um þær. Sú ákvörðun hafi ekki verið tilkynnt fyrr en 20. nóvember 2023.

Þó svo að byggingarleyfi hefði ekki verið veitt þá sé framkvæmdin við töku jafn afdrifaríkrar ákvörðunar ekki í samræmi við stjórnsýslulög. Þá sé fjárhæð dagsektanna svo gríðarlega há að slík fjárhæð gæti haft mikil áhrif hjá aðila í rekstri og því séu enn ríkari ástæður af hálfu stjórnvaldsins að leita eftir sjónarmiðum aðila máls. Um sé að ræða sektarfjárhæð sem nemi 3.000.000 kr. á mánuði án þess að nokkur fordæmi liggi fyrir eða að alvarleiki eins skiltis geti réttlætt slíkar fjárhæðir. Engin þörf hafi verið á að leggja á dagsektir við þessar aðstæður, enda hafi kærandi verið búinn að kæra ákvörðun um synjun byggingarleyfisins til úrskurðar-nefndarinnar. Það hafi því verið fyrirséð að bíða þyrfti eftir niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar.

Kærandi telji að stjórnvaldinu hafi ekki verið stætt á að leggja á dagsektir eftir að ákvörðunin sem lá þeim til grundvallar hafði verið kærð enda sé kæranda gert að taka mikla fjárhagslega áhættu af því að viðhalda kæru sinni. Slíkt sé ekki málefnalegt eða til þess fallið að réttmætisreglan sé virt ef stjórnvald leggi á dagsektir við slíkar aðstæður.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmæti ákvörðunar byggingarfulltrúans í Reykjavík að synja umsókn um byggingarleyfi fyrir rafrænu ljósaskilti á vegg hússins að Lág múla 6–8, kröfu hans um að umrætt skilti verði fjarlægð og ákvörðun um að leggja dagsektir á kæranda fyrir hvern dag sem ekki væri orðið við kröfum um að fjarlægja skiltið.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Samkvæmt 59. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 sæta stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Tekur úrskurðarnefndin því lögmæti kærðrar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu eða leggur fyrir stjórnvöld að framkvæma tilteknar athafnir. Fellur það því utan valdheimilda úrskurðarnefndarinnar að taka ákvörðun um veitingu byggingarleyfis.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. og 13. tl. 3. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki falla skilti eins og um ræðir í máli þessu undir gildissvið laganna. Þá er fjallað um kröfur til skilta í kafla 2.5. byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Þar segir að sækja skuli um byggingarleyfi fyrir öllum frístandandi skiltum og skiltum á byggingum sem séu yfir 1,5 m² að flatarmáli. Þá skal stærð og staðsetning skilta vera í samræmi við gildandi skipulag. Lóð nr. 6–8 við Lág múla er á svæði sem ekki hefur verið deiliskipulagt, en samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 er lóðin á skilgreindu miðsvæði M2c. Fyrir liggur að á húsinu á umræddri lóð hafa um árabil verið auglýsingaskilti, bæði flettiskilti og annars konar skilti. Eldra flettiskilti var mun minna en hið nýja og ekki sambærilegt hvað varðar grenndaráhrif vegna birtu sem frá því stafar. Þetta fær nokkurn stuðning í tölvupósti er barst úrskurðarnefndinni frá íbúa í Skipholti 45, en það hús stendur gegnt umræddu skilti, handan gatnamóta Kringlumýrarbrautar og Háaleitisbrautar.

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 kemur fram það markmið að móta skuli stefnu um auglýsinga- og upplýsingaskilti í borgarlandinu. Samþykkt um skilti í Reykjavík var samþykkt á fundi borgarráðs 7. maí 2020 og birt á vef borgarinnar 11. maí s.á. Í gr. 4.3. samþykktarinnar er fjallað um skilti á miðsvæðum og þjónustukjörnum. Í gr. 4.3.7. kemur fram að stafræn skilti með ljósmyndum, kyrrum auglýsingum sem skiptast á, þ.e. þjónustuskilti og auglýsingaskilti, séu heimilud, en skuli fylgja almennum ákvæðum um birtustig og hreyfingu, með hámarksstærðinni 0,5 m². Í 3. kafla samþykktarinnar er að finna almenn ákvæði sem ná til allra skilta óháð stærð, staðsetningu og tæknibúnaði, innan einkalóða og á borgarlandi. Í gr. 3.6. er tekið fram að leyfilegt sé að setja upp ný stafræn auglýsingaskilti sem séu stærri en 10 m² ef fyrir sé sambærilegt skilti, s.s. flettiskilti, eða ef deiliskipulag heimili slík skilti. Slík skilti megi þó ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísun og öðrum umferðarbúnaði en 20 m. Þá er sömu reglu að finna í gr. 4.8. þar sem fjallað er um skilti sem snúa að stofn- og tengibrautum.

Í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 21. september 2023, vegna umsóknar kæranda um byggingarleyfi fyrir greindu skilti er á því byggt að samkvæmt mælingu sé skiltið 15 m frá vegbrún en samkvæmt umsókn kæranda sé það 18,2 m. Sú mæling er í beinni línu frá skiltinu að vegbrún aðreinar Háaleitisbrautar að Kringlumýrarbraut, en ekki kemur fram við hvað mæling skipulagsfulltrúa miðar. Eru báðar mælingarnar þó innan þeirra 20 m marka sem miðað

er við í gr. 3.6. samþykktarinnar. Samþykkt Reykjavíkurborgar um skilti er sett í skjóli skipulagsvalds sveitarfélagsins en ekki á grundvelli vegalaga nr. 80/2007. Verður því ekki talið að þótt í vegalögum sé almennt miðað við miðlínu vega að Reykjavíkurborg hafi verið skylt að notast við miðlínu í reglum um staðsetningu skilta. Þá verður að telja að þótt orðið vegbrún komi einungis fram við orðið gatnamót þá eigi það sama við um götu, þ.e. fjarlægð frá vegbrún götunnar enda kemur ekki fram að miða eigi við miðlínu.

Í 90. gr. umferðarlaga nr. 77/2019 kemur fram að spjöld, auglýsingar, ljósaskilti eða sambærilegan búnað megi eigi setja á eða við veg þannig að honum sé beint að umferð nema með heimild veghaldara. Veghaldari geti synjað um leyfi eða gert kröfu um að slíkur búnaður verði fjarlægður ef hann telji hann draga úr umferðaröryggi, þar á meðal ef misskilja megi hann sem umferðarmerki, umferðarskilti eða vegmerkingu, búnaður tálmi vegsýn eða sé til þess fallinn að draga athygli vegfarandans frá vegi eða umferð.

Í 32. gr. vegalaga er fjallað um fjarlægð mannvirkja frá vegi. Þar kemur fram í 1. mgr. að ekki megi staðsetja byggingar, leiðslur, auglýsingaspjöld, skurði eða önnur mannvirki, föst eða laus, nær vegi en 30 m frá miðlínu stofnvega og 15 m frá miðlínu annarra þjóðvega nema leyfi veghaldara komi til. Þá segir í 2. mgr. að óheimilt sé að reisa mannvirki nema með leyfi veghaldara við vegamót skv. 1. mgr. á svæði sem takmarkist af beinum línun milli punkta á miðlínu vega 40 m frá skurðpunkti þeirra. Veghaldari geti ef sérstaklega standi á fært út mörk þessi allt að 150 m.

Lóðin Lág múli 6–8 er við mót Kringlumýrarbrautar og Háaleitisbrautar. Kringlumýrarbraut telst vera stofnvegur og er í flokki þjóðvega skv. 8. gr. vegalaga. Samkvæmt 13. gr. laganna er Vegagerðin veghaldari þjóðvega og þar með talið Kringlumýrarbrautar. Háaleitisbraut er hins vegar í flokki svonefndra sveitarfélagsvega og er Reykjavíkurborg veghaldari hennar og ber sem slíkur ábyrgð á veginum og umferðaröryggi við hann sbr. 9. gr. og 1. mgr. 13. gr. vegalaga.

Þrátt fyrir að Kringlumýrarbraut sé í veghaldi Vegagerðarinnar og kveðið sé á um heimild hennar til að synja um leyfi til uppsetningar skilta við þá vegi sem hún hefur í umsjón sinni skv. framangreindu ákvæði umferðarlaga, sem og lágmarksfjarlægðir skilta við stofnvegi, verður ekki talið að ákvæðin takmarki heimildir sveitarfélagsins sem fer með skipulagsvald til að setja strangari skilyrði fyrir staðsetningu skilta innan borgarmarka. Var byggingarfulltrúa því heimilt að synja um veitingu byggingarleyfis fyrir umdeildu skilti þar sem það uppfyllti ekki skilyrði gr. 3.6. í samþykkt um skilti í Reykjavík varðandi fjarlægð frá vegbrún.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 160/2010 er óheimilt að grafa grunn fyrir mannvirki, reisa það, rífa eða flytja, breyta því, burðarkerfi þess eða lagnakerfum eða breyta notkun þess, útliti eða formi nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa.

Hlutverk byggingarfulltrúa hvers sveitarfélags er að hafa eftirlit með því að mannvirki og notkun þeirra sé í samræmi við útgefin leyfi og beita eftir atvikum þvingunarúrræðum, sbr. 55. og 56. gr. laga nr. 160/2010. Er nánar kveðið á um það í 2. mgr. 55. gr. laganna að sé byggingarframkvæmd hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni eða hún brjóti í bága við skipulag geti byggingarfulltrúi krafist þess að hið ólöglega mannvirki eða byggingarhluti sé fjarlægð. Þá er fjallað um aðgerðir til að knýja fram úrbætur í 56. gr. laganna. Er þar m.a. tekið fram í 1. mgr. ákvæðisins að sé ásigkomulagi, frágangi, umhverfi eða viðhaldi húss, annars mannvirkis eða lóðar ábótavant að mati byggingarfulltrúa eða frágangur ekki samkvæmt samþykktum uppdráttum, lögum, reglugerðum eða byggingarlýsingu skuli gera eiganda eða umráðamanni eignarinnar aðvart og leggja fyrir hann að bæta úr því sem áfátt er. Sé það ekki

gert er heimilt að beita dagsektum eða láta vinna verk á kostnað þess sem vanrækt hefur að vinna verkið, sbr. 2. og 3. mgr. nefnds lagaákvæðis.

Í máli þessu er um að ræða 33,64 m² stafrænt skilti sem fellur undir ákvæði laga nr. 160/2010 og er háð leyfi frá byggingarfulltrúa skv. 1. mgr. 9. gr. laganna. Fyrir liggur að hið umdeilda skilti var sett upp án byggingarleyfis og hefur kæranda verið synjað um byggingarleyfi fyrir því. Var byggingarfulltrúa því heimilt á grundvelli 2. mgr. 55. gr. laga nr. 160/2010 að gera kröfu um að það yrði fjarlæggt.

Í 2. mgr. 56. gr. laga nr. 160/2010 er byggingarfulltrúa veitt heimild til að beita dagsektum til að knýja menn til þeirra verka sem þeir skulu hlutast til um samkvæmt lögnum og reglugerðum eða láta af ólögumætu atferli. Beiting nefndra þvingunarúrræða er íþyngjandi ákvörðun sem er háð mati stjórnvalds hverju sinni. Tekið er fram í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að mannvirkjalögum að eðlilegt sé að ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða sé metin í hverju tilviki, m.a. með tilliti til meðalhófs. Við mat á því hvort beita eigi þvingunaraðgerðum, svo sem dagsektum, geta komið til álita ýmis sjónarmið svo sem hversu íþyngjandi aðgerða er krafist af þeim sem úrræðin beinast að, hvort og með hvaða hætti þeir tengjast meintum lögbrotum, hversu mikilvæga almannahagsmuni er verið að tryggja og hversu langur tími er liðinn frá atburði þar til ætlunin er að grípa til aðgerða af hálfu stjórnvalda.

Í kjölfar þess að kröfu byggingarfulltrúa um að umrætt skilti yrði fjarlæggt innan tiltekins frests var ekki sinnt, ákvað hann á afgreiðslufundi sínum 7. nóvember 2023 að leggja á dagsektir vegna hins umdeilda skiltis. Kæranda barst í kjölfarið bréf þar sem sagði í upphafi þess að byggingarleyfisumsókn hefði verið samþykkt, en efni þess greindi hins vegar frá áðurgreindri ákvörðun byggingarfulltrúa um álagningu dagsekta. Var kæranda enn fremur send leiðrétt tilkynning eftir samskipti við starfsmenn Reykjavíkurborgar með vísan til 2. mgr. 23. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 vegna hins ranga bréfsefnis sem fyrr hafði verið sent. Verður ekki talið að það orki tvímælis að efni tilkynningarinnar til kæranda fól í sér ákvörðun um álagningu dagsekta en ekki samþykki byggingarleyfisumsóknar fyrir margnefndu skilti. Var byggingarfulltrúa heimilt að taka við svo búið ákvörðun um dagsektir samkvæmt 2. mgr. 56. gr. mannvirkjalaga.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið er kröfum kæranda um ógildinguna hinna kærðu ákvarðana hafnað. Eins og atvikum máls þessa er háttað þykir þó rétt með vísan til 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga að áfallnar dagsektir til og með uppkvaðningu þessa úrskurðar falli niður.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 26. september 2023 um að synja um byggingarleyfi fyrir rafrænu ljósaskilti á vegg hússins að Lágmúla 6–8 og ákvörðunum hans frá 11. október s.á að sama skilti á vegg hússins verði fjarlæggt og 6. nóvember s.á um álagningu dagsekta vegna skiltisins.

Áfallnar dagsektir samkvæmt ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 6. nóvember 2023 vegna áðurgreinds skiltis falli niður til og með 6. mars 2024.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Ómar Stefánsson (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)