



RVK-22742 Tilkynning um stjórnsýslukæru nr_ 164_2025_

Móttekið	27.10.2025 15:10:16
Búið til dags.	27.10.2025 15:17:22
Tilheyrir	 USK25100413 - Stjórnsýslukæra 164/2025 - Álfabakki 6 - Dagsektir vegna skiltis
Frá	Upplýsingar - Pósthólf Símaver (upplýsingar@reykjavik.is)
Til	skjalastyring@reykjavik.is

Innihald



uua@uua.is has just sent this issue

Reykjavík / RVK-22742

Beiðnin var stofnuð 27.10.2025
14:45

Tilkynning um stjórnsýslukæru nr. 164/2025.

Description:

Góðan dag.

Meðfylgjandi er afrit stjórnsýslukæru, móttekin 24. október 2025 ásamt fylgigögnum, þar sem kærð er ákvörðun skipulags- og byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dagsett 24. september 2025, um álagningu dagsekta að fjárhæð 150.000 krónur á dag frá og með 26. september 2025 fyrir hvern dag sem það dregst að slökkva á skilti og fjarlægja það af lóð nr. 6 við Álfabakka í Reykjavík.

Vegna framkominnar kröfu um frestun réttaráhrifa er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða, **þ. á m. fundargerðir, uppdrættir, umsóknir, samskipti við aðila máls og stofnanir**, fyrir 4. nóvember næstkomandi og er stjórnvaldi gefinn kostur á að tjá sig um kröfuna til sama tíma. Frestur til að skila umsögn í málinu er að öðru leyti **15 dagar 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.

Varði hin kærða ákvörðun hagsmuni þriðja aðila er óskað upplýsinga, þ. á m. netfang og/eða símanúmer, um viðkomandi sem allra fyrst.

Óskast staðfest um móttöku.

Með kveðju,

f.h. nefndarinnar

**Ólöf
Harðardóttir,
skrifstof
umaður**

Úrskurðar

nefnd [https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.stjornarradid.is%2Fum-vefinn%2Fum-abyrgd-a-tolvuposti-og-email-disclaimer%2F&data=05%7C02%7Cupplýsingar%40reykjavik.is%7C038f4f4c38ba4e77d79708de1567221c%7C6aed0be3a6ff4c6c83b5bb72bdd10088%7C0%7C0%7C638971730804932621%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIlwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMilslkF0ljoiTWFpbGlldUljoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=rXVKzHs4M0m3v4nVosWLaV\(+354\) OZR%2BykvX1f1jfZ95tTCuY%3D&reserved=0](https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.stjornarradid.is%2Fum-vefinn%2Fum-abyrgd-a-tolvuposti-og-email-disclaimer%2F&data=05%7C02%7Cupplýsingar%40reykjavik.is%7C038f4f4c38ba4e77d79708de1567221c%7C6aed0be3a6ff4c6c83b5bb72bdd10088%7C0%7C0%7C638971730804932621%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIlwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMilslkF0ljoiTWFpbGlldUljoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=rXVKzHs4M0m3v4nVosWLaV(+354) OZR%2BykvX1f1jfZ95tTCuY%3D&reserved=0)
5758710

www.uua.is

is -

[Fyrirvari/
Disclaime
r



Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður og samgöngumáti valinn.

Please consider the environment before printing and choosing transport.



Samskipti í beiðni:

uua@uua.is - Í dag 14:45

[2025 10 24 Kæra til ÚUA - undirritað.pdf](#)  (258 kB)

[Fskj. 1A.pdf](#)  (1.65 MB)

[Fskj. 1B.pdf](#)  (1.59 MB)

[Fskj. 1C.pdf](#)  (746 kB)

[Fskj. 1D.pdf](#)  (3.24 MB)

[Fskj. 2.pdf](#)  (581 kB)

[Fskj. 3.pdf](#)  (541 kB)

[Fskj. 4.pdf](#)  (882 kB)

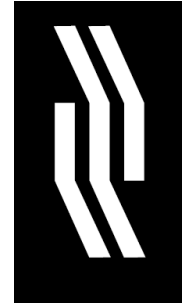
[Fskj. 5.pdf](#)  (382 kB)

[Fskj. 6.pdf](#)  (1004 kB)

Vinsamlegast svaraðu viðkomandi á eftirfarandi netfang: uua@uua.is

This email was sent by the [Email This Issue](#) Cloud addon

Reglur um trúnað í tölvupóstsamskiptum: <http://www.reykjavik.is/trunadur>



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Borgartúni 21
105 Reykjavík

sent rafrænt á uua@uua.is

Reykjavík, 24. október 2025

KÆRA

1. Kærendur

Garðheimar Gróðurvörur ehf., kt. 411091-1209, Álfabakka 6, 109 Reykjavík og Gardenia fasteignir ehf., kt. 421020-0510, til heimilis á sama stað.

2. Hin kærða ákvörðun

Ákvörðun skipulags- og byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 24. september 2025, um álagningu dagsekta að fjárhæð 150.000 krónur á dag frá og með 26. september 2025 fyrir hvern þann dag sem það dregst að slökkva á skilti og fjarlægja það af lóð nr. 6 við Álfabakka í Reykjavík (fskj. 3).

3. Aðild

Garðheimar Gróðurvörur ehf. reka verslunina Garðheima og heildsölu með ýmsar garðyrkjuvörur að Álfabakka 6, Reykjavík. Gardenia fasteignir ehf. er dótturfélag Garðheima Gróðurvara ehf. og eigandi fasteignarinnar að Álfabakka 6, Reykjavík. Samkvæmt ótímabundnum leigusamningi leigja Garðheimar Gróðurvörur ehf. fasteignina að Álfabakka 6, fastanúmer F2517191, af dótturfélaginu, Gardeniu fasteignum ehf. Hin kærða ákvörðun snertir því hagsmuni beggja kærenda og eiga þeir báðir beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Verður hér eftir vísað til Garðheima Gróðurvörur ehf. og Gardeniu fasteigna ehf. sem kærenda.

4. Kröfugerð

Kærendur gera *í fyrsta lagi* þá kröfu að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar um dagsektir verði frestað á meðan mál þetta er til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni.

Kærendur gera *í öðru lagi* þá kröfu að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og lagt verði fyrir byggingarfulltrúa að taka óafgreiddar umsóknir kærenda til lögmætrar meðferðar.

5. Kæruheimild og kærufrestur

Um kæruheimild vísast til 59. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Samkvæmt ákvæðinu sæta stjórnvaldsákvarðanir, sem teknar eru á grundvelli laganna, kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Kærufrestur er einn mánuður skv. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Kært er innan kærufrests.

6. Málsatvik

1. Samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 tilheyrir lóðin og byggingin að Álfabakka 6 borgarhluta 6, Breiðholti og er á skilgreindu miðsvæði, M12 Mjódd. Á svæðinu er í gildi deiliskipulag Suður-Mjóddar, upphaflega samþykkt í borgarráði 21. janúar 2009, með síðari breytingum samþykktum af borgarráði þann 19. nóvember 2020, þar sem lóðinni Álfabakka 4 var skipt upp í tvær lóðir; Álfabakka 4 og Álfabakka 6. Í deiliskipulagsbreytingunni var sett sérstakt ákvæði um auglýsingaskilti: „Á hvorri lóð eða við lóðarmörk er heimilt að reisa eitt auglýsingaskilti sem tengist starfseminni, en þau skal færa inn á aðaluppdrætti. Eitt auglýsingaskilti meðfram Álfabakka innan lóðar og rúmast innan hæðarskilmála byggingarreits eða að hámarki 12 m, 3 m breitt og hámark 12 m² að flatarmáli.“
2. Aðaluppdrættir hússins nr. 6 að Álfabakka eru frá 20. apríl 2021. Á þeim má sjá staðsetningu auglýsingaskiltisins við lóðarmörk auk þess sem um það er fjallað í byggingarlýsingu þar sem segir: „Í deiliskipulagi er heimild fyrir einu auglýsingaskilti sem tengist starfseminni, staðsett meðfram Álfabakka, 12 metra hátt, 3 metra breitt og 12 m² að flatarmáli.“ Aðaluppdrættirnir voru yfirfarnir og staðfestir af byggingarfulltrúanum í Reykjavík með rafrænni undirritun (fskj. 1).
3. Þann 31. maí 2022 óskuðu kærendur álits Vegagerðarinnar á uppsetningu stafræns auglýsingaskiltis við Álfabakka út frá uppdrætti frá PK arkitektum. Með svarpósti frá Vegagerðinni, dags. 11. júlí s.á., kom fram sú afstaða Vegagerðarinnar að stofnunin teldi megintilgang auglýsingaskiltisins ekki til þess fallinn að fanga athygli umferðar Reykjanesbrautar og skapa þannig hættu, heldur fyrst og fremst þann að vera leiðarvísir (fskj. 4).
4. Með umsókn, dags. 25. ágúst 2022, sóttu kærendur um byggingarleyfi fyrir 8,6 m² stafrænu auglýsingaskilti á lóð nr. 6 við Álfabakka. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa þann 13. september 2022 var málinu vísað til umsagnar skipulagsfulltrúa. Á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 15. september s.á. var málinu vísað til umsagnar verkefnastjóra.
5. Fyrir liggur umsögn verkefnastjóra, dags. 6. október 2022, þar sem fram kemur að í deiliskipulaginu sé ekki tekið fram „um hvernig skiltið sé en gera má ráð fyrir að hér sé um venjulegt skilti að ræða, allt að 12 m² að flatarmáli.“ (fskj. 5) Var tekið neikvætt í uppsetningu á 8,6 m² stafrænu skilti þar sem það samræmdist ekki samþykkt um skilti í Reykjavík, frá maí 2020, hvað stærð varðaði. Fram kom að ekki yrði gerð athugasemd við auglýsingaskilti, ekki stafrænt, sömu stærðar.

6. Þann 11. október 2022 var umsókn kæranda um byggingarleyfi aftur tekin fyrir á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa. Vísað var í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 6. október s.á. og til athugasemda og var málinu frestað.
7. Á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa, dags. 10. maí 2024, var tekin fyrir fyrirspurn kæranda, dags. 24. apríl 2024, ásamt greinargerð PK arkitekta, um breytingu á deiliskipulagi Suður-Mjóddar, með síðari breytingum, vegna lóðarinnar nr. 6 við Álfabakka. Fól breytingatillagan í sér heimild til að reisa skilti samkvæmt uppdrætti PK arkitekta, dags. 25. ágúst 2022. Var málinu vísað til umsagnar verkefnastjóra.
8. Fyrir liggur umsögn verkefnastjóra, dags. 27. júní 2024, þar sem fram kemur að breytingin felist í því að heimila stafrænt auglýsingaskilti að hámarki 8,5 m², með búnaði sem aðlagar birtustig skiltisins að umhverfisbirtu. Í umsögninni var vísað til þess að í gildi væri samþykkt um skilti í Reykjavík frá maí 2020 og orðrétt rakin ákvæði úr samþykktinni. Þá sagði að stafræn skilti sem væru stærri en 10 m² skyldu vera með búnaði þar sem ljóminn lagaði sig að umhverfisbirtu. Þá sagði að öll skilti sem stæðu við stofn- og tengibrautir ættu að vera búin slíkum búnaði. Í umsögninni var vísað til ódagsettrar umsagnar samgöngustjóra Reykjavíkurborgar þar sem fram kom að núverandi staðsetning auglýsingaflatarins gerði það að verkum að sjónlengdir væru minni en ákjósanlegar væru, hvort heldur sem flöturinn væri stafrænn eða ekki. Auglýsingaflötur á þessum stað hefði þannig í för með sér neikvæð áhrif á umferðaröryggi. Þá var jafnframt vísað til ódagsettrar umsagnar Vegagerðarinnar sem lagðist ekki gegn uppsetningu stafræns skiltis af stærðinni 8,6 m² á lóð kæranda. Var niðurstaða verkefnastjóra skipulagsfulltrúa sú að gerðar voru skipulagslegar athugasemdir við breytingu á deiliskipulagi vegna uppsetningu stafræns skiltis á lóð kæranda, en „heimilt að hafa hefðbundið auglýsingaskilti á lóðinni sbr. gildandi deiliskipulag en gæta þyrfti að því að staðsetning þess hefðu ekki neikvæð áhrif á umferðaröryggi.“ (fskj. 6).
9. Með bréfi deildar afnota og eftirlits á umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar, dags. 22. ágúst 2025, var kærendum gert að slökkva án tafar á skilti á lóðinni Álfabakka 6, Reykjavík, og fjarlægja það af lóðinni. Yrðu þeir ekki við þeirri kröfu innan 30 daga boðaði byggingarfulltrúi þau áform að leggja á dagsektir að fjárhæð 150.000 kr. fyrir hvern dag sem það kynni að dragast að ljúka verkinu. Með bréfi dags. 8. september s.á. komu kærendur á framfæri andmælum sínum þar sem þeir mótmæltu harðlega kröfum byggingarfulltrúa sem og boðuðum áformum um þvingunaraðgerðir.
10. Með umsókn, dags. 16. september 2025, lögðu PK arkitektar inn tillögu fyrir hönd kæranda að breytingu á skilmálum deiliskipulags fyrir Suður-Mjódd vegna auglýsingaskilta. Fólst umsótt breyting í því að til áréttingar yrði tekið fram í kafla um auglýsingaskilti að heimild til uppsetningar auglýsingaskiltis tæki til allra gerða skilta, hvort heldur sem þau væru upplýst, óupplýst eða stafræn. Hefur umsóknin ekki verið tekin til meðferðar.
11. Þann 29. september 2025 var kærendum fyrst kunnugt um bréf skipulags- og byggingarfulltrúa, dags. 24. september 2025. Hefur bréfið að geyma hina kærðu ákvörðun. Á bls. 2 í bréfinu var athygli kæranda vakin á því að hægt væri að leggja

inn umsókn um byggingarleyfi að nýju og koma þá röksemdum úr andmælabréfi kæranda á framfæri í umsóknarferli þess máls (fskj. 2).

12. Til samræmis við ábendingu skipulags- og byggingarfulltrúa lögðu PK arkitektar inn umsókn um byggingarleyfi fyrir umræddu skilti, með erindi, dags. 15. október 2025. Hefur umsóknin ekki verið tekin til meðferðar.

7. Málsástæður

Krafa kæranda um stöðvun réttaráhrifa

13. Kærendur gera í *fyrsta lagi* þá kröfu að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað á meðan mál þetta er til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Kröfu sinni til stuðnings vísa kærendur til eftirfarandi sjónarmiða:
14. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er tekið fram að kæra til úrskurðarnefndarinnar fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar en jafnframt er kæranda þar heimilað að krefjast stöðvunar framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi. Tekið er fram í athugasemdum með 5. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2011 að ákvæði greinarinnar byggist á almennum reglum stjórnssýsluréttar um réttaráhrif kæru og heimild úrskurðaraðila til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar, sbr. 29. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Í lögskýringargögnum með 29. gr. stjórnssýslulaga er tiltekið að heimild til frestunar réttaráhrifa þyki nauðsynleg þar sem kæruheimild geti ella orðið þýðingarlaus. Þar kemur einnig fram að almennt mæli það á móti því að réttaráhrifum ákvörðunar sé frestað ef fleiri en einn aðili er að máli sem eigi gagnstæðra hagsmuna að gæta. Það mæli hins vegar með því að fresta réttaráhrifum ákvörðunar ef aðili máls er aðeins einn og ákvörðun er íþyngjandi fyrir hann, veldur honum t.d. tjóni, líkt og á við í máli þessu. Þá segir í athugasemdunum að þetta sjónarmið vegi sérstaklega þungt í þeim tilvikum þar sem erfitt yrði að ráða bót á tjóninu enda þótt ákvörðunin yrði síðar felld úr gildi af hinu æðra stjórnvaldi.
15. Kærendur telja að fallast beri á kröfu þeirra um frestun réttaráhrifa og benda á í því sambandi að í málinu er kærð sú ákvörðun skipulags- og byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar frá 24. september 2025 að leggja á dagsektir að fjárhæð 150.000 kr. fyrir hvern dag sem þeir draga að verða við kröfu um að slökkva á og fjarlægja skilti sem tilheyrir húsi nr. 6 við Álfabakka í Reykjavík. Með kærunni hafa kærendur þannig nýtt sér lögvarinn rétt sinn og heimild til að bera lögmæti hinnar kærðu ákvörðunar undir úrskurðarnefndina. Ef réttaráhrifum verður ekki frestað blasir við að kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er þýðingarlaus með öllu. Um íþyngjandi ákvörðun er að ræða, sem beinist einungis að kærendum, engum öðrum. Þá hefur ákvörðunin í för með sér mikinn tilkostnað, rask og verðmætasóun. Þá verður að mati kæranda ekki framhjá því litið í þessu sambandi að umsókn þeirra um byggingarleyfi, dags. 15. október 2025, hefur enn ekki verið tekin til meðferðar. Með vísan til alls framanritaðs sé einsýnt að fallast beri á kröfu kæranda um stöðvun réttaráhrifa.

Krafa kærenda um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi

16. Kærendur gera í öðru lagi þá kröfu að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Byggja þeir á því að hin kærða ákvörðun sé haldin svo verulegum annmörkum að hana beri að fella úr gildi. Vísar kærendur til eftirfarandi sjónarmiða til stuðnings þeirri kröfu sinni:

Framkvæmdin í góðri trú. Kærendur með réttmætar væntingar um lögmæti hennar.

17. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. og 13. tl. 3. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki fellur skilti eins og hér um ræðir undir gildissvið laganna. Í 8. tl. 1. mgr. 60. gr. laganna segir að kveða skuli á um staðsetningu, gerð og frágang skilta í reglugerð auk ákvæða um hvaða skilti skuli háð byggingarleyfi. Í 2. mgr. gr. 2.5.1. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 er kveðið á um að sækja skuli um byggingarleyfi fyrir öllum frístandandi skiltum og skiltum á byggingum sem eru yfir 1,5 m². Undanþegin byggingarleyfisskyldu eru þó skilti allt að 2,0 m² að stærð sem ætlað er að standa skemur en tvær vikur sem og skilti sem sett eru upp samkvæmt ákvæðum umferðarlaga. Fyrir liggur að skilti kærenda er 8,6 m² og því óumdeilt að það er byggingarleyfisskilt.
18. Kærendur byggja á því að synjun byggingarfulltrúa á umsókn um byggingarleyfi hafi frá upphafi verið ólögmæt enda hafi umsóknin uppfyllt öll lögákveðin skilyrði. Í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 160/2010 eru rakin skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis. Í 1. tölulið ákvæðisins er að finna það frumskilyrði að mannvirkið og notkun þess samræmist skipulagsáætlunum á svæðinu. Samskonar skilyrði er að finna í 1. mgr. gr. 2.5.1. byggingarreglugerðar þar sem kveðið er á um að stærð og staðsetning skilta skuli vera í samræmi við ákvæði gildandi skipulags.
19. Lóðin og bygging kærenda að Álfabakka 6 tilheyrir skilgreindu miðsvæði M12 Suður-Mjódd samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Á svæðinu er í gildi deiliskipulag Suður-Mjóddar, upphaflega samþykkt í borgarráði 21. janúar 2009, með síðari breytingum samþykktum af borgarráði þann 19. nóvember 2020, þar sem fjallað er sérstaklega um auglýsingaskilti en þar segir orðrétt: „Á hvorri lóð eða við lóðarmörk er heimilt að reisa eitt auglýsingarskilti sem tengist starfseminni, en þau skal færa inn á aðaluppdrætti. Eitt auglýsingaskilti meðfram Álfabakka innan lóðar og rúmast innan hæðarskilmála byggingarreits eða að hámarki 12 m, 3 m breitt og hámark 12 m² að flatarmáli.“
20. Þannig liggur fyrir að þegar kærendur keyptu lóðina og fengu úthlutaðan byggingarrétt með samþykki borgarráðs þar um, dags. 24. febrúar 2022, var framangreint deiliskipulag í gildi á svæðinu, með tilgreindum skilmálum um auglýsingaskilti, staðsetningu þess, stærð og gerð. Bókað var í fundargerð borgarráðs að það væri fagnaðarefni að þessi rótgróna verslun verði áfram í Breiðholti, en kærendur höfðu neyðst til að flytja höfuðstöðvar sínar vegna breytinga á skipulagsáætlunum í Mjódd og Stekkjarbakka hvar verslun kærenda var á mun meira áberandi stað. Var auglýsingaskiltið í deiliskipulaginu, stærð, gerð og staðsetning, því forsenda fyrir kaupum kærenda á umræddri lóð.
21. Auglýsingaskiltið er staðsett meðfram Álfabakka, innan lóðar nr. 6. Skiltið er 8,6 m² en má samkvæmt deiliskipulagi vera að hámarki 12 m². Þannig er skiltið vel innan

heimillar hámarksstærðar. Í deiliskipulaginu eru engar kvaðir eða skilmálar um gerð eða eiginleika skiltisins, eingöngu um stærð. Þannig liggur fyrir að staðsetning, stærð og gerð skiltisins er í fullu samræmi við gildandi skipulagsáætlanir og uppfyllir þannig lögákveðin skilyrði 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 160/2010 og 1. mgr. gr. 2.5.1. byggingarreglugerðar. Þannig höfðu kærendur réttmætar væntingar til þess að fá umsókn sína um byggingarleyfi samþykkt.

22. Framangreindu til viðbótar er í 2. tölulið 1. mgr. 13. gr. laga um mannvirki að finna það skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis að leyfisveitandi hafi yfirfarið og staðfest aðaluppdrætti. Á samþykktum aðaluppdráttum fyrir húsið nr. 6 að Álfabakka má sjá staðsetningu skiltisins á lóðarmörkum auk þess sem um það er fjallað í byggingarlýsingu þar sem segir: „Í deiliskipulagi er heimild fyrir einu auglýsingaskilti sem tengist starfseminni, staðsett meðfram Álfabakka, 12 metra hátt, 3 metra breitt og 12 m² að flatarmáli.“ Hefur þessi texti verið í byggingarlýsingu frá upphafi. Þar að auki hefur staðsetningin skiltisins verið sýnd frá upphafi á sama stað á afstöðumynd, grunnmynd jarðhæðar og útliti. Hefur byggingarfulltrúinn í Reykjavík yfirfarið og staðfest aðaluppdrættina, án nokkurra athugasemda sem skapaði eðlilega réttmætar væntingar hjá kærendum til þess að fá umsókn sína um byggingarleyfi samþykkt – enda einn og sami leyfisveitandinn sem yfirfór og staðfesti aðaluppdrættina með hliðsjón af gildandi skipulagsáætlunum og tók síðan umsókn kærenda um byggingarleyfi til meðferðar.
23. Þá benda kærendur á að synjun byggingarfulltrúa hafi jafnframt byggt á neikvæðri umsögn skipulagsfulltrúa frá 6. október 2022 sem hafi verið órökstudd og í raun í ósamræmi við gildandi skipulagsáætlanir og samþykkt um skilti í Reykjavíkurborg frá 2020. Í téðri umsögn kom fram að í gildandi deiliskipulagi væri ekki tekið fram „hvernig skiltið sé“, en síðan sagði orðrétt: „[G]era má ráð fyrir að hér sé um venjulegt skilti að ræða, allt að 12 m² að flatarmáli.“ Í umsögninni er hins vegar hvorki tilgreint á hvaða grundvelli skipulagsfulltrúi skýrir umrædda heimild í deiliskipulagi svo þröngri skýringu, að tegund hafi áhrif á niðurstöðuna, né heldur er að finna rökstuðning fyrir því hvers vegna hann grípur til þess, enda ómálefnalegt líkt og nánar verður rakið.
24. Í framhaldinu fjallar skipulagsfulltrúi um samþykkt um skilti í Reykjavík og kemst að þeirri niðurstöðu að samkvæmt samþykktinni sé ekki heimilt að setja stærra skilti en 0,5 m² inni á lóð kærenda, sé það stafrænt. Niðurstaða skipulagsfulltrúa var því sú að neikvætt var tekið í uppsetningu á 8,6 m² stafrænu skilti við hús nr. 6 við Álfabakka en ekki gerð athugasemd við auglýsingaskilti, ekki stafrænt, sömu stærðar. Að mati kærenda er vandséð hvaða málefnalegu sjónarmið bjuggu að baki þeirri niðurstöðu skipulagsfulltrúa eða hvernig sú niðurstaða hafi verið í samræmi við gildandi skipulag, sem skipulagsfulltrúa ber eðlilega að starfa eftir.
25. Í þessu sambandi er minnt á að samþykkt um skilti í Reykjavík frá 2020 var staðfest á fundi borgarráðs 7. maí 2020 og birt á vef borgarinnar 11. maí s.á. og hafði því nýlega verið til umfjöllunar og samþykktar í borgarráði þegar deiliskipulagið, með skilmálum um staðsetningu, stærð og gerð auglýsingaskiltis, var samþykkt á vettvangi sama stjórnvalds, borgarráðs, í nóvember 2020. Við þá málsmeðferð var ekkert átt við umfjöllun um heimild fyrir auglýsingaskilti á lóðum nr. 4 og 6 við

Álfabakka. Þá liggur jafnframt fyrir að umrædd deiliskipulagsbreyting hafði verið til umfjöllunar hjá skipulagsfulltrúa og var samþykkt á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa þann 29. janúar 2021, án athugasemda við tilgreinda heimild.

26. Kærendur byggja á því að umsögn skipulagsfulltrúa frá 6. október 2022 hafi ekki bara verið órökstudd og ómálefnaleg heldur einnig í hróplegu ósamræmi við ákvæði samþykktar um skilti í Reykjavík og þar af leiðandi gildandi skipulagsáætlanir. Því til stuðnings vísa kærendur til 1. gr. samþykktar um skilti í Reykjavík sem segir að í deiliskipulagi sé heimilt að þrengja eða veita víðari heimildir en það sem reglur samþykktarinnar kveða á um. Líkt og rakið hefur verið heimilar gildandi deiliskipulag allt að 12 m² auglýsingaskilti innan lóðar nr. 6 við Álfabakka – hvort heldur sem um er að ræða stafrænt skilti eða ekki. Um er að ræða stærra skilti heldur en heimilað er samkvæmt ákvæðum um skilti á miðsvæðum og þjónustukjörnum í samþykkt um skilti í Reykjavík. Deiliskipulagið veitir þannig víðari heimildir en reglur samþykktarinnar. Framangreind rétt hæð reglna er áréttuð í gr. 1.3. samþykktarinnar þar sem segir efnislega að stangist ákvæði samþykktarinnar á við ákvæði gildandi laga eða skipulagsáætlana þá víkja ákvæði samþykktarinnar, m.ö.o. trompa ákvæði í gildandi skipulagsáætlunum ákvæði í samþykkt um skilti í Reykjavíkurborg. Með vísan til framanritaðs blasir við að ákvæði í gildandi deiliskipulagi sem heimilar allt að 12 m² auglýsingaskilti víkur til hliðar þeim takmörkunum á stærð skiltis sem fram koma í títtnefndri samþykkt um skilti.
27. Framangreindu til viðbótar er í kafla 3 samþykktarinnar 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 megji 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. Fyrir liggur álit Vegagerðarinnar frá 11. júlí 2022 þar sem fram kemur að Vegagerðin telji að megintilgangur skiltisins sé fyrst og fremst sá að vera leiðarvísir en ekki að fanga athygli ökumanna Reykjanesbrautar (fskj. 4).
28. Fyrir liggur því að synjun byggingarfulltrúa á byggingarleyfi byggði á neikvæðri umsögn skipulagsfulltrúa sem með vísan til framanritaðs hafði enga heimild til þess að skýra skilmála í deiliskipulagi svo þröngri skýringu þar sem slíkt fór gegn gr. 1., gr. 1.3. og gr. 3.6. í samþykkt um skilti í Reykjavík um rétt hæð reglna sem um þetta gilda. Auk þess er augljóslega ómálefnalegt að synja umsókn um byggingarleyfi fyrir skilti sem rúmast innan heimilda og skilmála deiliskipulags á þeim grundvelli einum að um sé að ræða stafrænt auglýsingaskilti, en ekki upplýst auglýsingaskilti. Hefur endá ekki verið rökstutt hver munurinn er þar á milli með hliðsjón af umsókn kærenda. Líkt og byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa ætti að vera kunnugt hefur ekki verið fallist á það sem málefnaleg sjónarmið í sambærilegum málum að umsækjandi um byggingarleyfi muni brjóta skilyrði byggingarleyfis.
29. Framkvæmd kærenda var því í góðri trú og kærendur höfðu réttmætar væntingar um lögmæti hennar. Stærð skiltisins og gerð þess sé í samræmi við skilmála í deiliskipulagi svæðisins og staðsetning þess innan lóðar í samræmi við samþykkt

aðaluppdrætti. Uppfylli það því öll lögákveðin skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis, auk þess sem það veldur engri röskun á almannahagsmunum, líkt og nánar verður rakið.

Hin kærða ákvörðun braut gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga

30. Kærendur benda á að hin kærða ákvörðun um að skiltið verði fjarlæggt og beiting þvingunarúrræða í formi dagsekta að fjárhæð 150.000 krónur sé ótvírætt íþyngjandi ákvörðun.
31. Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að krafa um að skiltið verði fjarlæggt byggir á 2. mgr. 55. gr. laga um mannvirki. Í lögskýringargögnum með 55. gr. laganna segir að sú breyting hafi verið gerð frá fyrri lögum, varðandi mannvirki sem reist séu í óleyfi, að byggingarfulltrúa sé heimilt en ekki skylt að krefjast niðurrifs þeirra, að jarðrask sé afmáð eða starfsemi sé hætt. Auk þess kemur þar fram að eðlilegt sé að ákvörðun um beitingu slíkra úrræða sé metin í hverju tilviki, m.a. með tilliti til meðalhófs. Ákvörðun um niðurrif mannvirkis er því háð mati stjórnvalds hverju sinni og gefur sveitarfélögum kost á að bregðast við sé gengið gegn almannahagsmunum þeim er búa að baki mannvirkjalögum, svo sem skipulags-, öryggis- og heilbrigðishagsmunum. Þótt beiting slíkra úrræða sé háð mati stjórnvalds þarf ákvörðun þess efnis að vera rökstudd með viðhlítandi hætti, m.a. með hliðsjón af þeim hagsmunum sem búa að baki fyrrgreindum lagaheimildum og fylgja þarf meginreglum stjórnsýsluréttarins, s.s. um rannsókn máls skv. 10. gr. stjórnsýslulaga og að málefnaleg sjónarmið búi að baki ákvörðun.
32. Samkvæmt rannsóknarreglunni ber stjórnvaldi skylda til að sjá til þess að málsatvik stjórnsýslumáls séu nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Mál telst nægjanlega upplýst þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem eru nauðsynlegar til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun. Um nánari afmörkun verður m.a. að líta til þess hversu mikilvægt málið er og hversu nauðsynlegt það er að taka skjóta ákvörðun því. Því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er, þeim mun strangari kröfur verður almennt að gera til stjórnvalds um að það gangi úr skugga um að upplýsingar sem búa að baki ákvörðun séu sannar og réttar.
33. Kærendur benda á þá staðreynd að deiliskipulagið heimilar auglýsingaskilti við lóðarmörk, þ.e. „*meðfram Álfabakka innan lóðar*“. Þá liggur fyrir að skipulagsfulltrúi yfirfór og staðfesti deiliskipulagið, án nokkurra athugasemda – sama á við um borgarráð hvaðan byggingarfulltrúi sækir umboð sitt. Þá má sjá staðsetningu skiltisins á samþykktum aðaluppdráttum fyrir húsið nr. 6 að Álfabakka, sem samþykktir voru af byggingarfulltrúa í apríl 2021, auk þess sem um það er fjallað í byggingarlýsingu að skiltið sé staðsett meðfram Álfabakka. Frá upphafi hefur staðsetning skiltisins verið sýnd á öllum afstöðumyndum, grunnmynd jarðhæðar og útlitum. Hefur byggingarfulltrúinn í Reykjavík yfirfarið og staðfest uppdrættina, án nokkurra athugasemda. Kærendur höfðu ekkert með staðsetningu umrædds hjólastígs að segja. Þvert á móti verður að ganga út frá því að sérfræðingar Reykjavíkurborgar hafi einmitt staðsett stíginn með hliðsjón af gildandi deiliskipulagi og samþykktum aðaluppdráttum hvar skilmálar um skiltið koma fram og staðsetning þess með mynðrænum hætti.

34. Í hinni kærðu ákvörðun er vísað til þess að mat byggingarfulltrúa á nauðsyn þess að skiltið verði fjarlægt byggja á öryggissjónarmiðum. Því til stuðnings vísaði byggingarfulltrúi til ábendinga frá vegfarendum sem hafi borist um að skilti kærenda hindri sýn vegfarenda og geti valdið slyshættu. Til viðbótar vísaði byggingarfulltrúi til þess að í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 27. júní 2024, hafi verið byggt á mati skrifstofu samgöngustjóra. Í umsögninni er vísað til mats samgöngustjóra Reykjavíkurborgar, sem þó er ódagsett, en þar kemur fram að staðsetning auglýsingaskiltisins sé „óheppileg m.t.t. umferðaröryggis“ þar sem skiltið sé staðsett nærri útkeyrslu af lóð kærenda sem þverar hjólastíg. Engin önnur rannsókn, gögn, forsendur eða upplýsingar búa þannig að baki hinni kærðu ákvörðun og þar með mati byggingarfulltrúa á öryggishagsmunum, s.s. álit frá samgöngudeild umhverfis- og skipulagssviðs.
35. Kærendur byggja á því að með hliðsjón af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga verði að telja að byggingarfulltrúa hafi ekki verið stætt á að styðja hina kærðu ákvörðun, sem er ótvírætt íþyngjandi ákvörðun, með þeim rökum að ábendingar hafi borist frá vegfarendum og að mat samgöngustjóra sé að staðsetningin skiltisins sé óheppileg. Byggja kærendur á því að full ástæða hafi verið fyrir byggingarfulltrúa til að rannsaka málið frekar. Um sé að ræða grundvallaratriði varðandi rannsókn málsins. Engin formleg rannsókn fór því fram á því hvort umrætt skilti hefði raunverulega nokkra áhrif á umferðaröryggi, heldur einungis byggt á óskýrum nafnlausum ábendingum. Brot á rannsóknarreglu sé verulegur annmarki á hinni kærðu ákvörðun sem leiða eigi til ógildingar hennar.
36. Í hinni kærðu ákvörðun kemur fram að beiting þvingunarúrræða í formi dagsektar byggja á 2. mgr. 56. laga um mannvirki og gr. 2.9.2. byggingarreglugerðar. Kærendur telja sömu sjónarmið og rakin hafa verið eiga við um ákvörðun byggingarfulltrúa um beitingu þvingunarúrræða í formi dagsektar, að breyttu breytanda.

Hin kærða ákvörðun braut gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga

37. Kærendur mótmæla því harðlega að ábyrgð á staðsetningu hjólastígs og þar með umferðaröryggi sé færð yfir á þá, þegar ljóst liggur fyrir að allar heimildir til staðsetningar skiltisins lágu fyrir frá upphafi í gildandi skipulagsáætlunum og samþykktum aðaluppdráttum. Telja kærendur að með því sé vegið freklega að hagsmunum og réttindum umbjóðanda míns sem byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa ber sem stjórnvaldi að taka tillit til. Benda kærendur á að hin kærða ákvörðun sé verulega íþyngjandi, enda farið fram á eyðileggingu mikilla verðmæta og það á ólögætum grunni, líkt og ítarlega hefur verið rakið.
38. Kærendur byggja á því að stjórnvaldi sé skylt að virða meðalhófsregluna sem er lögfest í 12. gr. stjórnsýslulaga, en meginsjónarmiðin að baki reglunni eru þau að stjórnvaldi er ekki aðeins skylt að líta til þess markmiðs sem starf þess stefnir að heldur ber því einnig að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra aðila sem athafnir stjórnvaldsins beinist að. Ber stjórnvaldi að fara ákveðinn milliveg á milli þessara andstæðu sjónarmiða. Í ákvæðinu felst jafnframt að ef fleiri úrræða sé völ sem þjónað geti lögmætu markmiði skuli velja það úrræði sem vægast sé og að hóf verði að vera í beitingu þess úrræðis sem valið hafi verið og megi því ekki ganga lengra

en nauðsyn beri til. Þannig er byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa skylt að meta þessi andstæðu sjónarmið sem vegast á í málinu.

39. Með vísan til framanritaðs telja kærendur að hin kærða ákvörðun brjóti gegn meðalhófsreglu stjórnýsluréttarins, bæði 12. gr. stjórnýslulaga og óskrifuðum reglum stjórnýsluréttarins, enda hafi vægari úrræði ekki verið reynd til að ná fram lögmætum markmiðum um umferðaröryggi. Í þessu sambandi benda kærendur á að ábyrgð á því að tryggja umferðaröryggi á hjólastíg sem Reykjavíkurborg staðsetti við lóðarmörk kærenda og útkeyrslu af bílaplani lóðarinnar, hvílir á herðum Reykjavíkurborgar sem veghaldara en ekki á kærendum sem lóðarhafa og eiganda skiltis sem staðsett er innan lóðar í fullu samræmi við gildandi skipulagsáætlanir og samþykkt aðaluppdrætti.
40. Kærendur benda á í þessu sambandi að þann 1. mars 2024 tók gildi ný reglugerð nr. 250/2024 um umferðarmerki og notkun þeirra. Í 27. gr. reglugerðarinnar er að finna upptalningu undirmerkja sem notuð eru með öðrum umferðarmerkjum til nánari leiðbeininga eða skýringa. Í ákvæðinu er að finna skilti merkt 826.1 - Umferð hjólandi vegfarenda úr báðum áttum en í lýsingu með skiltinu segir orðrétt: „Merki þetta er notað með merkinu **202 Biðskylda** eða **204 Stöðvunarskylda** og vekur athygli á því að von er á hjólandi umferð úr báðum áttum.“ Í viðauka I við reglugerðina er kveðið á um í 37. gr. að heimilt sé að „nota merki um biðskyldu til áréttingar þar sem ekið er inn á veg frá bifreiðastæði [...] þar sem ekið er yfir gangstíg, gangstétt eða hjólastíg sé það ekki augljóst af aðstæðum hvernig forgangi er háttað og talið að það hafi neikvæð áhrif á umferðaröryggi að sleppa merkingu.“ Að mati kærenda blasir við að þörf er á þessu skilti við alla tvíátta hjólastíga þar sem bílaumferð þverar hjólastíg til að tryggja umferðaröryggi. Á það við um útkeyrslu af bílastæði kærenda sem og á öðrum stöðum í borginni þar sem umferð þverar hjólastíg.
41. Líkt og áður greinir ber stjórnvaldi að velja það úrræði sem vægast er til að ná fram lögmætu markmiði, beita hófi í því úrræði og ganga ekki lengra en nauðsyn ber til – enda skylt að meta þau andstæðu sjónarmið sem vegast á. Með kröfu um að skiltið verði fjarlæggt er að mati kærenda gengið mun lengra en þörf er á til að ná fram lögmætu markmiði. Í því sambandi verður að hafa í huga að í umsögnum skipulagsfulltrúa hefur ekki verið lagst gegn því að hafa upplýst auglýsingaskilti, ekki stafrænt, sömu stærðar á lóðinni. Önnur og vægari úrræði sem fær eru til að ná fram settu markmiði eru því augljós og mun nærtækari, s.s. að setja upp biðskyldumerki og merki 826.1 við útkeyrslu af bílaplani umbjóðanda míns til að tryggja betur umferðaröryggi.
42. Í hinni kærðu ákvörðun vísar byggingarfulltrúi til þess að umferðarmerkingar bæti ekki úr skerðingu sjónlína af völdum skiltis kærenda. Kærendur benda á, líkt og rakið var að framan, að ekkert liggur fyrir um umrædda skerðingu sjónlína, hversu mikil skerðingin er, eða hvort tilfærsla skiltisins innan lóðar dugi, enda hefur engin rannsókn farið fram. Í öllu falli er umferðarmerkjum af framangreindu tagi ætlað að hafa þann tilgang að auka umferðaröryggi.
43. Loks benda kærendur á þeir hafa lagt inn tvö erindi til skipulags- og byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar sem enn hafa ekki fengið lögmæta meðferð, annars vegar tillögu að breytingu á gildandi deiliskipulagi og hins vegar útgáfu byggingarleyfis. Í ljósi

Þess verður ekki framhjá því komist að telja hina kærðu ákvörðun um að kærendur fjarlægi skiltið og beitingu dagsekta úr hófi fram.

44. Með vísan til alls framanritaðs og með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnisýsluréttarins, sbr. 12. gr. stjórnisýslulaga, byggja kærendur á því að byggingarfulltrúa hefði verið rétt að beita öðrum og vægari úrræðum til að tryggja umferðaröryggi, t.d. þeim úrræðum sem mælt er fyrir um í reglugerð um umferðarmerki og notkun þeirra. Hefur Reykjavíkurborg ekki fært viðhlítandi rök fyrir því að það sé ekki raunhæft eða mögulegt að beita þeim úrræðum. Brot á meðalhófsreglu sé verulegur annmarki á hinni kærðu ákvörðun sem leiða eigi til ógildingar hennar.

45. Með vísan til alls framanritaðs er þess krafist að úrskurðarnefnd umhverfis og auðlindamála felli úr gildi hina kærðu ákvörðun.

8. Almennur áskilnaður

Kærendur áskilja sér rétt til að leggja fram ný gögn og hafa uppi frekari rökstuðning fyrir kærunni eftir því sem tilefni gefst til.

Virðingarfyllst,

Ragnar Björgvinsson lögmaður

Fylgiskjöl með kæru þessari:

1. Aðaluppdrættir dags. 20. apríl 2021.
2. Bréf skipulags- og byggingarfulltrúa til kæranda, dags. 24. september 2025.
3. Bréf byggingarfulltrúa til kæranda, dags. 22. ágúst 2025.
4. Tölvupóstsamskipti kæranda og Vegagerðarinnar frá maí og júlí 2022.
5. Umsögn verkefnastjóra skipulagsfulltrúa, dags. 6. október 2022.
6. Umsögn verkefnastjóra skipulagsfulltrúa, dags. 27. júní 2024.

Ragnar Björgvinsson



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík, 25. nóvember 2025
USK25090049

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar í máli nr. 164/2025

Eftirfarandi umsögn er veitt vegna framkominnar kæru Garðheima Gróðurvara ehf., kt. 411091-1209, og Gardenia fasteigna ehf., kt. 421020-0510, (hér eftir „*kærendur*“), til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 24. október 2025, vegna ákvörðunar byggingarfulltrúa frá 24. september s.á., um álagningu dagsekta vegna óleyfisframkvæmda að Álfabakka 6 í Reykjavík.

I. Kröfugerð

Reykjavíkurborg krefst þess að öllum kröfum kærenda verði hafnað.

II. Málavextir

Vísað er til málavaxtalýsingar í bráðabirgðaúrskurði nefndarinnar í málinu.

III. Afstaða Reykjavíkurborgar

Reykjavíkurborg krefst þess að hafnað verði kröfu kærenda um ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúa, dags. 24. september 2025, um álagningu dagsekta þar til stafrænt skilti við Álfabakka 6 verði fjarlægt.

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 fjarlægt. 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.



Reykjavík



Óumdeilt er að skiltið er byggingarleyfisskipt en hefur ekki hlotið byggingarleyfi byggingarfulltrúans í Reykjavík. Þá samrýmist skiltið ekki skipulagsskiptum samkvæmt mati skipulagsfulltrúans í Reykjavík skv. fylgiskjöllum nr. 6 og 13. Byggingarfulltrúi skal hafa eftirlit með því að mannvirki og notkun þeirra sé í samræmi við útgefin leyfi og er heimilt að grípa til þvingunarúrræða í slíkum tilvikum, sbr. 55. og 56. gr. laga nr. 160/2010.

Um auglýsingaskilti segir í deiliskipulagi fyrir Suður-Mjódd, Álfabakki 4 og 6, samþykkt 29. janúar 2021: *Á hvorri lóð eða við lóðarmörk er heimilt að reisa eitt auglýsingarskilti sem tengist starfseminni, en þau skal færa inn á aðaluppdrætti. Eitt auglýsingaskilti meðfram Álfabakka innan lóðar og rúmast innan hæðarskiptamála byggingarreits eða á hámarki 12 m, 3 m breitt og hámark 12 m² að flatarmáli.*

Þá kemur fram í fyrrgreindu deiliskipulagi í kafla um Álfabakka 6, að huga skuli að umferðaröryggi og frágangi lóðar til að tryggja sjónlínur vegfarenda. Miða eigi við að gróður sé að hámarki 80sm á svæði sem er 10m jafnhliða þríhyrningi við innkeyrslur eftir því sem kostur er.

Í 90. gr. umferðarlaga nr. 77/2019 kemur fram að ekki sé heimilt að staðsetja spjöld, auglýsingar, ljósaskilti eða sambærilegan búnað 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 megir hann sem umferðarmerki, umferðarskilti eða vegmerkingu, búnaður tálmi vegsýn eða sé til þess fallinn að draga athygli vegfarandans frá vegi eða umferð.

Lóðin Álfabakki 6 liggur við Álfabakka, sem er sveitarfélagsvegur í Reykjavík. Er Reykjavíkurborg því veghaldari hennar og ber sem slíkur ábyrgð á veginum og umferðaröryggi við hann sbr. 9. gr. og 1. mgr. 13. gr. vegalaga. Reykjavíkurborg hefur, sem veghaldari, metið staðsetningu umrædds skiltis svo að það hafi neikvæð áhrif á umferðaröryggi vegna styttri sjónlengda við inn- og útkeyrslu, sem þverir tvístefnu hjólastíg sbr. umsögn skrifstofu samgöngustjóra Reykjavíkurborgar (fylgiskjal nr. 16). Því til stuðnings liggja fyrir kvartanir vegna skertra sjónlína á hjólastíg (fylgiskjal nr. 27).

Mat byggingarfulltrúa á nauðsyn þess að umrætt skilti verði fjarlægt byggir fyrst og fremst á öryggissjónarmiðum. Þær vægari leiðir sem lýst er í andmælum, s.s. að bæta umferðarmerkingar á svæðinu, eru ekki til þess fallnar til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með hinni kærðu ákvörðun, þ.e. að mannvirki sem reist hefur verið án byggingarleyfis og getur valdið hættu fyrir vegfarendur, verði fjarlægt með tilliti til skipulags- og öryggissjónarmiða. Umferðarmerkingar geta ekki bætt úr skerðingu sjónlína af völdum skiltisins að mati Reykjavíkurborgar.

Ákvörðun um fjárhæð dagsektar byggir m.a. á sjónarmiðum um almannahættu vegna umferðaröryggis, borist hafa margar ábendingar vegna þeirrar hættu sem skiltið skapar fyrir hjólandi vegfarendur og að mati skrifstofu samgöngustjóra veldur skiltið skertum sjónlínunum, sem geta eðli máls samkvæmt haft áhrif á og skapað aukna hættu fyrir alla umferð; akandi, hjólandi og gangandi vegfarendur. Er fjárhæðin í samræmi við álagðar dagsektir í sambærilegum málum, sjá t.a.m. úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 125/2023.



Reykjavík



Við töku hinnar kærðu ákvörðunar hefur því verið gætt meðalhófs við mat á því hvaða úrræði skuli beitt til að ná settum markmiðum, með vísan til öryggis- og heilbrigðishagsmuna, og jafnræðis einnig gætt við ákvörðun fjárhæðar dagsekta.

Sjónarmið kæranda um að hafa verið í góðri trú eru haldlaus þar sem skiltið var reist án byggingarleyfis, og skiptir þá engu hvaða væntingar kærendur höfðu þegar skiltið var reist í leyfisleysi. Í 22. lið kærunnar vísa kærendur til þess að texti um skilti hafi verið í byggingarlýsingu frá upphafi sem og staðsetning skiltis en láðist þeim að nefna að sérstaklega var tekið fram í sama texta að sótt yrði um byggingarleyfi fyrir skiltinu í aðskilinni umsókn og eðli máls samkvæmt var ekki tekin afstaða til skiltis við meðferð þeirrar byggingarleyfisumsóknar.

IV. Niðurstaða

Í ljósi framangreinds hefur ekkert komið fram sem getur valdið ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúa frá 24. september 2025 og ítrekar Reykjavíkurborg þá kröfu sína að úrskurðarnefndin hafni kröfum kæranda í málinu.

Taki nefndin til skoðunar aðrar málsástæður en fram koma í kæru og í umsögn þessari er þess óskað að Reykjavíkurborg verði gert kleift að tjá sig um þær áður en til úrskurðar í málinu kemur.

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs,

Ásta Sóley Sigurðardóttir
*Skrifstofa stjórnsýslu og gæða
Umhverfis- og skipulagssvið*

Fylgigögn:

27. Erindi Landsamtaka hjólréiðamanna, dags. 10. febrúar 2025



Reykjavík

Árið 2026, föstudaginn 16. janúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Unnþór Jónsson varaformaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur. Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor tók þátt í gegnum fjarfundabúnað.

Fyrir var tekið mál nr. 164/2025, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 24. september 2025 um álagningu dagsekta vegna skiltis á lóð nr. 6 við Álfabakka.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

1. Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 24. október 2025, er barst nefndinni sama dag, kæra Garðheimar Gróðurvörur ehf. og Gardenia fasteignir ehf., Álfabakka 6, ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 24. september 2025 um álagningu dagsekta að upphæð kr. 150.000, frá og með 26. september s.á., fyrir hvern þann dag sem það dragist að fjarlægja skilti af lóð nr. 6 við Álfabakka. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og lagt verði fyrir byggingarfulltrúa að taka óafgreiddar umsóknir kæranda til lögmætrar meðferðar.
2. Kærendur gerðu jafnframt þá kröfu að réttaráhrifum ákvörðunarinnar yrði frestað á meðan málið væri til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Með úrskurði uppkveðnum 4. nóvember 2025 var fallist á kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa.
3. Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 26. nóvember 2025.

Málavextir

4. Með umsókn 25. ágúst 2022 sóttu kærendur um byggingarleyfi fyrir 8,6 m² stafrænu auglýsingaskilti á lóð nr. 6 við Álfabakka í Reykjavík. Í kjölfar neikvæðrar umsagnar skipulagsfulltrúa, dags. 6. október s.á., var erindinu synjað á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 11. s.m. Kærendur sóttu um byggingarleyfi á ný fyrir 11,6 m² stafrænu auglýsingaskilti á umræddri lóð 9. janúar 2024. Hinn 24. apríl s.á. var fyrir hönd kæranda lögð fram fyrirspurn um breytingu á deiliskipulagi Suður-Mjóddar vegna sömu lóðar sem fólst í því að heimilt yrði að reisa stafrænt tveggja hliða skilti á lóðinni, en tekið var neikvætt í erindið á fundi skipulagsfulltrúa 27. júní s.á. Þá var umsókn kæranda um byggingarleyfi synjað á fundi byggingarfulltrúa 22. október s.á. á grundvelli umsagnar skipulagsfulltrúa frá 6. október 2022 og neikvæðrar afstöðu skipulagsfulltrúa frá 27. júní 2024 vegna fyrirspurnar kæranda um deiliskipulagsbreytingu.
5. Með bréfi byggingarfulltrúa, dags. 22. ágúst 2025, var kærendum tilkynnt að borist hefði fjöldi ábendinga vegna stafræns skiltis sem staðsett væri við inn- og útkeyrslu á lóð nr. 6 við Álfabakka þar sem bent væri á að staðsetning skiltisins hindraði sýn vegfarenda og gæti valdið slysaættu. Í ljósi þess að byggingarleyfisumsókn vegna skiltisins hefði verið synjað af hálfu byggingarfulltrúa 22. október 2024 væri veittur 30 daga frestur frá dagsetningu bréfsins til að fjarlægja umrætt skilti. Yrðu kærendur ekki við kröfunni væri áformað að beita dagsektum að

upphæð kr. 150.000 fyrir hvern þann dag sem það kynni að dragast að ljúka verkinu. Var jafnframt gerð krafa um að slökkt yrði á skiltinu án tafar. Kærendur andmæltu fyrir mælum byggingarfulltrúa með bréfi, dags. 8. september 2025, og kröfðust þess að ákvörðunin yrði afturkölluð og að byggingarfulltrúi léti af áformum um álagningu dagsekta

6. Kærendur óskuðu á ný eftir breytingu á deiliskipulagi fyrir Suður-Mjódd hinn 17. september 2025. Fól umsóknin í sér að tekið yrði fram í kafla deiliskipulagsins um auglýsingaskilti á lóð nr. 6 við Álfabakka að skilmálarnir ættu líka við um stafræn skilti. Sótt var um byggingarleyfi að nýju 15. október s.á. og með umsókninni var svonefnd erindislýsing þar sem bent var á að samþykkt Reykjavíkurborgar um skilti og skilmálar gildandi deiliskipulags lóðarinnar bæri ekki saman um stærð leyfilegs skiltis á lóðinni. Af þeim sökum ættu ákvæði deiliskipulags að gilda, en að mati kærenda rúmaðist umsótt skilti innan skilmála þess. Erindi kærenda um byggingarleyfi og breytingu á deiliskipulagi hefur ekki verið afgreitt við uppkvaðningu þessa úrskurðar.
7. Með bréfi byggingarfulltrúa, dags. 24. september 2025, var andmælum kærenda vegna kröfu embættisins um að auglýsingaskiltið yrði fjarlægt svarað auk þess sem tekin var áður áformuð ákvörðun um álagningu dagsekta að upphæð kr. 150.000 frá og með 26. s.m. Er það hin kærða ákvörðun í máli þessu.

Málsrök kærenda

8. Kærendur vísa til þess að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. og 13. tl. 3. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki falli hið umdeilda skilti undir gildissvið laganna. Þar sem umsókn um byggingarleyfi fyrir skiltinu hafi uppfyllt öll skilyrði laga hafi synjun byggingarfulltrúa um leyfi verið ólögmat. Uppfyllt sé það frumskilyrði laganna að mannvirki og notkun þess samræmist skipulagsáætlunum á svæðinu. Lóð Álfabakka 6 tilheyri skilgreindu miðsvæði M12 Suður-Mjódd samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Á svæðinu sé í gildi deiliskipulag Suður-Mjóddar sem hafi tekið gildi á árinu 2009, en með breytingum sem gerðar hafi verið 2020 hafi sérstaklega verið kveðið á um að á lóð eða við lóðamörk Álfabakka 6 sé heimilt að reisa eitt auglýsingaskilti. Gerð sé grein fyrir staðsetningu auglýsingaskiltisins í aðaluppdráttum hússins sem byggingarfulltrúi hafi yfirfarið og staðfest.
9. Þegar kærendur hafi keypt lóðina og fengið úthlutað byggingarrétt árið 2022 hafi greint deiliskipulag verið í gildi á svæðinu, með tilgreindum skilmálum um auglýsingaskilti, staðsetningu þess, stærð og gerð. Bókað hafi verið í fundargerð borgarráðs að það væri fagnaðarefni að þessi rótgróna verslun yrði áfram í Breiðholtinu, en kærendur hafi neyðst til að flytja höfuðstöðvar sínar vegna breytinga á skipulagsáætlunum í Mjódd og Stekkjarbakka, hvar verslunin hafi verið á mun meira áberandi stað. Hafi auglýsingaskilti samkvæmt deiliskipulagi, stærð, gerð og staðsetning verið forsenda fyrir kaupum á umræddri lóð.
10. Skiltið sé staðsett meðfram Álfabakka, innan lóðar nr. 6, og sé 8,6 m² að stærð en megi samkvæmt deiliskipulagi vera að hámarki 12 m². Þannig sé skiltið vel innan heimilaðrar hámarksstærðar, en í deiliskipulagi séu engar kvaðir eða skilmálar um gerð eða eiginleika skiltisins, eingöngu um stærð. Á samþykktum aðaluppdráttum fyrir húsið á lóð nr. 6 við Álfabakka megi sjá staðsetningu skiltisins á lóðarmörkum auk þess sem um það sé fjallað í byggingarlýsingu. Texti um skiltið hafi verið í byggingarlýsingu frá upphafi, auk þess sem staðsetning þess hafi verið sýnd frá upphafi á sama stað á afstöðumynd, grunnmynd jarðhæðar og útliti. Byggingarfulltrúi hafi yfirfarið og staðfest aðaluppdrætti án nokkurra athugasemda sem hafi skapað réttmætar væntingar kærenda til að fá umsókn um byggingarleyfi fyrir skiltinu samþykkt.

11. Synjun byggingarfulltrúa hafi verið byggð á neikvæðri umsögn skipulagsfulltrúa frá 6. október 2022 sem hafi verið örökstudd og í ósamræmi við gildandi skipulagsáætlanir og samþykkt um skilti í Reykjavíkurborg frá árinu 2020. Í umsögninni hafi komið fram að í gildandi deiliskipulagi sé ekki tekið fram „hvernig skiltið sé“, en síðan hafi sagt að gera mætti ráð fyrir að um væri að ræða venjulegt skilti, allt að 12 m² að flatarmáli. Í umsögninni sé ekki tilgreint á hvaða grundvelli skipulagsfulltrúi skýri umrædda heimild í deiliskipulagi svo þröngri skýringu. Niðurstaða skipulagsfulltrúa hafi verið sú að ekki væri heimilt að setja stærra stafrént skilti en 0,5 m² inn á lóð kærenda, en ekki væri gerð athugasemd við auglýsingaskilti, ekki stafrént, sömu stærðar og sótt hafi verið um leyfi fyrir. Samkvæmt 1. gr. samþykktar um skilti í Reykjavík sé heimilt að þrengja eða veita víðari heimildir í deiliskipulagi en það sem reglur samþykktarinnar kveði á um. Gildandi deiliskipulag heimili allt að 12 m² skilti innan lóðarinnar, hvort heldur sem um sé að ræða stafrént skilti eða ekki. Deiliskipulagið veiti þannig rýmri heimildir en samþykktin. Rétt hæð reglna sé svo áréttuð í gr. 1.3. samþykktarinnar. Við blasi að ákvæði í gildandi deiliskipulagi víki til hliðar þeim takmörkunum á stærð skiltis sem fram komi í samþykkt um skilti.
12. Hin kærða ákvörðun um að fjarlægja skiltið og beiting þvingunarúrræða í formi dagsekta að upphæð kr. 150.000 sé íþyngjandi ákvörðun. Í skýringum með 55. gr. laga nr. 160/2010 komi fram að byggingarfulltrúa sé heimilt en ekki skylt að krefjast niðurrifs mannvirkja sem reist séu í óleyfi, auk þess sem þar komi fram að eðlilegt sé að ákvörðun um beitingu slíkra úrræða sé metin í hverju tilviki, m.a. með tilliti til meðalhófs. Ákvörðun um niðurrif mannvirkis sé því háð mati stjórnvalds hverju sinni en þurfi einnig að vera rökstudd með viðhlítandi hætti með hliðsjón af þeim hagsmunum sem búi að baki auk þess sem fylgja beri meginreglum stjórnsýsluréttarins.
13. Samkvæmt rannsóknarreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 beri stjórnvaldi skylda til að sjá til þess að málsatvik stjórnsýslumáls séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Mál teljist nægjanlega upplýst þegar þeirra upplýsinga hafi verið aflað sem nauðsynlegar séu til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun. Því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun sé, þeim mun strangari kröfur verði almennt að gera til stjórnvalds um að það gangi úr skugga um að upplýsingar sem búi að baki ákvörðun séu sannar og réttar.
14. Staðsetning skiltisins hafi frá upphafi verið sýnd á öllum afstöðumyndum, grunnmynd jarðhæðar og útlitum. Byggingarfulltrúi hafi yfirfarið og staðfest uppdrætti án nokkurra athugasemda, en kærendur hafi ekki haft neitt að segja með staðsetningu hjólastígs sem þveri útkeyrslu af lóð kærenda. Ganga verði út frá því að sérfræðingar Reykjavíkurborgar hafi einmitt staðsett stíginn með hliðsjón af gildandi deiliskipulagi og samþykktum aðaluppdráttum hvar skilmálar um skiltið hafi komið fram og staðsetning þess með myndrænum hætti.
15. Byggingarfulltrúi hafi talið nauðsynlegt að fjarlægja skiltið á grundvelli öryggissjónarmiða og því til stuðnings hafi hann vísað til ábendinga frá vegfarendum um að skiltið hindraði sýn og gæti valdið slysum. Þá hafi hann einnig vísað til mats samgöngustjóra um að staðsetning skiltisins væri óheppileg með tilliti til umferðaröryggis. Engin önnur rannsókn, gögn, forsendur eða upplýsingar búi að baki hinni kærðu ákvörðun. Byggingarfulltrúa hafi borið að rannsaka málið frekar þar sem ekki hafi farið fram nein formleg rannsókn á því hvort skiltið hefði raunverulega áhrif á umferðaröryggi. Um brot á rannsóknarreglu sé að ræða sem sé verulegur annmarki á hinni kærðu ákvörðun sem leiða eigi til ógildingar hennar.

16. Með því að varpa ábyrgð á staðsetningu hjólastígs og umferðaröryggi yfir á kærendur sé verið að vega að hagsmunum og réttindum kæranda, enda sé hin kærða ákvörðun verulega íþyngjandi þar sem farið sé fram á eyðileggingu mikilla verðmæta. Stjórnvaldi sé skylt að virða meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en meginsjónarmiðin að baki reglunni séu þau að stjórnvaldi sé ekki aðeins skylt að líta til þess markmiðs sem starf þess stefni að heldur beri því einnig að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra aðila sem athafnir þess beinist að. Ef fleiri úrræða sé völ sem þjónað geti lögmætu markmiði skuli velja það úrræði sem vægast sé og hóf verði að vera í beitingu þess úrræðis sem valið hafi verið og megi því ekki ganga lengra en nauðsyn beri til. Brotið hafi verið gegn meðalhófsreglunni enda hafi vægari úrræði ekki verið reynd til að ná fram lögmætum markmiðum um umferðaröryggi. Ábyrgð á því að tryggja umferðaröryggi á hjólastíg sem borgaryfirvöld hafi staðsett við lóðarmörk kæranda og útkeyrslu af bílaplani lóðarinnar hvíli á herðum Reykjavíkurborgar sem veghaldara en ekki kærendum. Með kröfu um að skiltið skyldi fjarlægt hafi verið gengið mun lengra en þörf hafi verið á. Kærendur hafi lagt inn tvö erindi til skipulags- og byggingarfulltrúa sem enn hafi ekki fengið lögmæta meðferð, annars vegar tillögu að breytingu á gildandi deiliskipulagi og hins vegar umsókn um byggingarleyfi. Í ljósi þess verði ekki fram hjá því komist að telja hina kærðu ákvörðun um að fjarlægja skiltið og beitingu dagsekta úr hófi.

Málsrök Reykjavíkurborgar

17. Í umsögn borgarinnar er vísað til þess að óumdeilt sé að skiltið sé byggingarleyfisskylt og að það hafi ekki hlotið byggingarleyfi, auk þess sem það samrýmist ekki skipulagsskilmálum að mati skipulagsfulltrúa. Byggingarfulltrúa beri að hafa eftirlit með því að mannvirki og notkun þeirra sé í samræmi við útgefin leyfi og heimilt sé að grípa til þvingunarúrræða í slíkum tilvikum, sbr. 55. og 56. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.
18. Um auglýsingaskilti segi í deiliskipulagi fyrir Suður-Mjódd, Álfabakki 4 og 6, að á hvorri lóð eða við lóðarmörk sé heimilt að reisa eitt auglýsingaskilti sem tengist starfseminni, en þau skuli færa inn á aðaluppdrætti. Skuli skiltið rúmast innan hæðarskilmála byggingarreits eða að hámarki 12 m á hæð, þá megi það vera 3 m breitt og hámark 12 m² að flatarmáli. Einnig segi í deiliskipulaginu að huga skuli að umferðaröryggi og frágangi lóðar til að tryggja sjónlínur vegfarenda. Miða eigi við að gróður sé að hámarki 80 cm á svæði sem sé 10 m jafnhliða þríhyrningi við innkeyrslur eftir því sem kostur sé.
19. Í 90. gr. umferðarlaga nr. 77/2019 komi fram að ekki sé heimilt að staðsetja spjöld, auglýsingar, ljósaskilti eða sambærilegan búnað á eða við veg þannig að honum sé beint að umferð nema með leyfi 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. Álfabakki sé sveitarfélagsvegur í Reykjavík og sé Reykjavíkurborg því veghaldari hennar og beri sem slíkur ábyrgð á veginum um umferðaröryggi við hann, sbr. 9. gr. og 1. mgr. 13. gr. vegalaga. Staðsetning skiltisins hafi verið metin sem svo af skrifstofu samgöngustjóra Reykjavíkurborgar að það hefði neikvæð áhrif á umferðaröryggi vegna styttri sjónlengda við inn- og útkeyrslu, sem þveri tvístefnu hjólastígs. Því til stuðnings liggi fyrir kvartanir vegna skertra sjónlína á hjólastíg.
20. Mat byggingarfulltrúa á nauðsyn þess að skiltið yrði fjarlægt hafi fyrst og fremst byggt á öryggissjónarmiðum. Þær vægari leiðir sem kærendur hafi lýst, svo sem að bæta umferðarmerkingar, séu ekki til þess fallnar að ná þeim markmiðum sem stefnt sé að með hinni kærðu ákvörðun, þ.e. að mannvirki sem reist hafi verið án byggingarleyfis og geti valdið hættu fyrir vegfarendur, yrði fjarlægt með tilliti til skipulags- og öryggissjónarmiða. Ákvörðun um

fjárhæð dagsekta hafi byggt á sjónarmiðum um almannahættu vegna umferðaröryggis og sé fjárhæðin í samræmi við álagðar dagsektir í sambærilegum málum. Við töku ákvörðunarinnar hafi verið gætt meðalhófs við mat á því hvaða úrræði skyldi beitt til að ná settum markmiðum, með vísan til öryggis- og heilbrigðishagsmuna, auk þess sem gætt hafi verið jafnræðis við ákvörðun fjárhæðar dagsekta.

21. Þau sjónarmið kæranda að hafa verið í góðri trú séu haldlaus þar sem skiltið hafi verið reist án byggingarleyfis og skipti þá væntingar kæranda engu máli. Vísað sé til þess í kærinni að texti um skilti hafi verið í byggingarlýsingu frá upphafi sem og staðsetning skiltis. Hins vegar sé ekki nefnt að sérstaklega hafi verið tekið fram í sama texta að sótt yrði um byggingarleyfi fyrir skiltinu í aðskilinni umsókn. Eðli málsins samkvæmt hafi því ekki verið tekin afstaða til skiltisins við meðferð þeirrar byggingarleyfisumsóknar.

Viðbótarathugasemdir kæranda

22. Kærandur áréttar að staðsetning, stærð og gerð skiltisins sé í fullu samræmi við gildandi skipulagsáætlanir. Engar rannsóknir liggi fyrir í málinu um sjónlínuskerðingu af völdum skiltisins eða aukna hættu fyrir vegfarendur eða hjólréiðamenn vegna staðsetningar þess. Ekki liggi fyrir nokkur gögn varðandi slysatíðni á eða við innkeyrsluna sem rekja megi til staðsetningar skiltisins. Hin kærða ákvörðun sé íþyngjandi og byggingarfulltrúa hafi borið að rannsaka málið til hlítar áður en ákvörðun var tekin, en umsögn Reykjavíkurborgar hafi staðfest að engin slík rannsókn hafi farið fram. Því hafi ekki með óyggjandi hætti verið sýnt fram á að skiltið ylli öryggis- og almannahættu fyrir vegfarendur.
23. Hin kærða ákvörðun byggir á 56. gr. laga nr. 160/2010 og gr. 2.9.2. í byggingarreglugerð nr. 112/2012, en þar sem ekki hafi verið sýnt fram á að skiltið valdi öryggis- og almannahættu eða að það brjóti gegn deiliskipulagi verði krafa um niðurrif skiltisins ekki byggð á greindri 56. gr. Fullyrðingu Reykjavíkurborgar um að umferðarmerking geti ekki bætt úr skerðingu sjónlína af völdum skiltisins sé mótmælt sem órökstuddri og rangri. Umferðarmerkingum sé einmitt almennt ætlað að tryggja öryggi með því að akandi vegfarendur sýni aðgát og/eða stöðvi bifreiðar sínar til að gæta að gangandi og hjólandi vegfarendum og tryggja þar með öryggi þeirra.
24. Það sé tvískinnungur af hálfu yfirvalda að leggja dagsektir á kærndur ef þeir fari ekki að kröfum borgarinnar um að fjarlægja skilti sem sé í samræmi við alla skipulagsskilmála og aðaluppdrætti, en á sama tíma heimila þungaflutninga við sömu götu sem þveri þann hjólréiðastíg sem sé til umræðu í máli þessu.

Niðurstaða

25. Í máli þessu er deilt um lögmati þeirrar ákvörðunar byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 24. september 2025 að leggja á kærndur dagsektir að upphæð kr. 150.000 fyrir hvern þann dag sem það dragist að verða við kröfu embættisins um að fjarlægja skilti á lóð nr. 6 við Álfabakka, sbr. ákvörðun embættisins þar um frá 22. ágúst s.á.
26. 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.

27. 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.
28. Álfabakki 6 er á svæði sem tilheyrir deiliskipulagi Suður-Mjóddar. Í greinargerð með breytingum á skipulaginu vegna Álfabakka 4 og 6, sem tóku gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 25. febrúar 2021, segir eftirfarandi um auglýsingaskilti: „Á hvorri lóð eða við lóðarmörk er heimilt að reisa eitt auglýsingaskilti sem tengist starfseminni, en þau skal færa inn á aðaluppdrætti. Eitt auglýsingaskilti meðfram Álfabakka innan lóðar og rúmast innan hæðarskilmála byggingarreits eða [að] hámarki 12 m, 3 m breitt og hámark 12 m² að flatarmáli.“ Í samræmi við framangreint var gerð grein fyrir skilti á aðaluppdráttum vegna byggingar á lóðinni sem staðfestir voru af byggingarfulltrúa 29. ágúst 2023, en tekið skal fram að í byggingarlýsingu var vísað til þess að fyrir lægi önnur umsókn um byggingarleyfi fyrir skiltinu.
29. Ekki er um það deilt að hið umdeilda skilti er háð byggingarleyfi samkvæmt ákvæðum mannvirkjalaga. Fyrir liggur að umsókn kæranda um byggingarleyfi vegna skiltisins hefur í tvígang verið synjað af byggingarfulltrúa, þ.e. 11. október 2022 og 22. október 2024, en hvorug ákvörðunin var kærð til úrskurðarnefndarinnar. Þrátt fyrir það var skiltið reist án leyfis, sem telja verður að kærendum hafi verið vel kunnugt um að þörf væri á. Kærendur sóttu að nýju um leyfi fyrir skiltinu eftir að byggingarfulltrúi krafðist þess 22. ágúst 2025 að skiltið yrði fjarlægð að viðlögðum dagsektum, en afgreiðsla þeirrar umsóknar liggur ekki fyrir.
30. 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 séu fjarlægð. Þá er fjallað um aðgerðir til að knýja fram úrbætur í 56. gr. laganna. Er þar tekið fram í 2. mgr. ákvæðisins að byggingarfulltrúa sé heimilt að beita dagsektum allt að 500.000 kr. til að knýja menn til þeirra verka sem hlutast skal til um samkvæmt lögum þessum og reglugerðum, eða láta af ólögmatu atferli. Einnig getur byggingarfulltrúi látið vinna verk, sem hann hefur lagt fyrir að unnið skyldi, á kostnað þess sem vanrækt hefur að vinna verkið, sbr. 3. mgr. nefnds lagaákvæðis.
31. Tekið er fram í athugasemdum við 55. gr. með frumvarpi því sem varð að mannvirkjalögum að sú breyting hafi verið gerð frá fyrri lögum varðandi mannvirki sem reist séu í óleyfi að byggingarfulltrúa sé heimilt en ekki skylt að krefjast niðurrifs þeirra, að jarðrask sé afmáð eða starfsemi sé hætt. Þar kemur að auki fram að eðlilegt sé að ákvörðun um beitingu slíkra úrræða sé metin í hverju tilviki, m.a. með tilliti til meðalhófs.
32. Ákvörðun um að krefjast þess að mannvirki verði fjarlægð, svo og ákvörðun um álagningu dagsekta til að knýja fram úrbætur, er því háð mati stjórnvalds hverju sinni og gefur sveitarfélögum kost á að bregðast við sé gengið gegn almannahagsmunum þeim er búa að baki mannvirkjalögum, svo sem skipulags-, öryggis- og heilbrigðishagsmunum. Þegar ákvörðun er tekin á grundvelli matskenndrar lagaheimildar er stjórnvaldi skylt að framkvæma heildstætt og atviksbundið mat með tilliti til aðstæðna hverju sinni. Við mat á því hvort beita eigi

þvingunaraðgerðum á borð við álagningu dagsekta geta komið til álita ýmis sjónarmið, t.d. hversu íþyngjandi aðgerða er krafist af þeim sem úrræðin beinast að, hvort og með hvaða hætti þeir tengjast meintum lögbrotum, hversu mikilvæga almannahagsmunum er verið að tryggja og hversu langur tími er liðinn frá atburði þar til ætlunin er að grípa til aðgerða af hálfu stjórnvalda. Þótt beiting úrræðisins sé háð mati stjórnvalds þarf ákvörðun þess efnis að vera rökstudd með viðhlítandi hætti, m.a. með hliðsjón af þeim hagsmunum sem búa að baki fyrrgreindum lagaheimildum og fylgja þarf meginreglum stjórnsýsluréttarins, m.a. um rannsókn máls skv. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og að málefnaleg sjónarmið búi að baki ákvörðun.

33. Reykjavíkurborg hefur vísað til þess að fjarlæging auglýsingaskiltisins sé nauðsynleg í þágu almannahagsmuna og öryggis vegfarenda þar sem skiltið skyggi á sjónlínur og valdi slysaþættu. Fyrir liggur að skiltið er við gangbraut og hjólastíg sem þvera inn- og útkeyrslu af lóð Álfabakka 6 og er ljóst að það tálmar sjónlínu ökumanna og annarra vegfarenda að einhverju leyti. Ekki liggja þó fyrir í máli þessu gögn sem sýna fram á með óyggjandi hætti að skiltið dragi markvert úr umferðaröryggi gangandi og hjólandi vegfarenda, t.a.m. fagleg greining sérfróðs aðila á áhrifum skiltisins á umferðaröryggi. Verður að fallast á það sjónarmið kæranda að rannsaka hefði mátt það atriði betur. Jafnframt má fallast á það að Reykjavíkurborg, sem veghaldari, beri líka ábyrgð á því að tryggja ásættanlegt umferðaröryggi fyrir vegfarendur umfram það eitt að beita þvingunarúrræðum til að láta fjarlægja umrætt auglýsingaskilti. Aftur á móti verður ákvörðun byggingarfulltrúa um að knýja kærendur til að fjarlægja skiltið ekki talin byggjast á ómálefnalegum sjónarmiðum, enda ljóst að með henni var verið að gæta almannahagsmuna. Með hliðsjón af því að skiltið takmarkar sjónlínur sem líkur eru á að skerði umferðaröryggi vegfarenda, svo og þar sem skiltið var reist án leyfis eftir að leyfisumsókn var synjað, þykja ekki efni til að hnekkja mati byggingarfulltrúa í máli þessu.
34. Hvað upphæð dagsektanna varðar vísaði Reykjavíkurborg til þess að ákvörðun þar um hafi byggst á sjónarmiðum um almannahættu vegna umferðaröryggis og að fjárhæðin sé í samræmi við álagðar dagsektir í sambærilegum málum. Við töku ákvörðunarinnar hafi verið gætt meðalhófs við mat á því hvaða úrræði skyldi beitt til að ná settum markmiðum, með vísan til öryggis- og heilbrigðishagsmuna, auk þess sem gætt hafi verið jafnræðis við ákvörðun fjárhæðarinnar. Að því virtu telur úrskurðarnefndin ekki tilefni til að gera athugasemd við fjárhæð dagsekta.
35. Með vísan til þess sem að framan er rakið verður hin kærða ákvörðun ekki talin haldin þeim annmörkum sem ráðið geta úrslitum um gildi hennar og verður kröfu kæranda um ógildingu hennar því hafnað. Með bráðabirgðaúrskurði uppkveðnum 4. nóvember 2025 frestaði úrskurðarnefndin réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar um álagningu dagsekta og falla því niður dagsektir sem kunna að hafa verið lagðar á til og með uppkvaðningu þessa úrskurðar, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga.

Úrskurðarorð

Hafnað er kröfu kæranda um að ógilda ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 24. september 2025 um álagningu dagsektar vegna skiltis á lóð nr. 6 við Álfabakka.

Dagsektir sem kunna að hafa verið lagðar á samkvæmt hinni kærðu ákvörðun til og með uppkvaðningu þessa úrskurðar falla niður.

Unnþór Jónsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)