Úrskurðarnefnd
umhverfis- og auðlindamála

Árið 2026, miðvikudaginn 21. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Unnþór Jónsson varaformaður og Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður.

Fyrir var tekið mál nr. UUA2608008, kæra á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur í bréfi frá 6. ágúst 2026 um starfsleyfisskyldu starfsemi Sánagús ehf. í Sækoti.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

1. Með kæru, dags. 17. ágúst 2026, er barst úrskurðarnefndinni sama dag, kærir Sánagús ehf. ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 6. ágúst 2026 um að starfsemi félagsins í svonefndu Sækoti við Grímsstaðavör í Reykjavík sé starfsleyfisskyld. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Til vara er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og málinu vísað aftur til heilbrigðiseftirlitsins til nýrrar meðferðar, þar sem fram fari fullnægjandi rannsókn á raunverulegu eðli starfseminnar og lagalegri flokkun hennar, en sú krafa rúmast innan aðalkröfu kæranda. Þess var jafnframt krafist að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar yrði frestað, en þeirri kröfu var hafnað með úrskurði nefndarinnar frá 7. september 2026.

2. Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur 25. ágúst 2026.

Málavextir

3. Með tölvubréfi frá 20. september 2024 upplýsti fyrirsvarsmaður kæranda heilbrigðisyfirvöld í Reykjavík um að áformað væri að opna sánu/sjósundsaðstöðu fyrir félagsmenn í „sjóbaðsklúbbi“ í Reykjavík. Urðu nokkur samskipti í framhaldi, þar sem áformum þessum var nánar lýst. Kom m.a. fram að ráð væri gert fyrir því að iðkendur mundu skrá sig og iðka íþróttina á eigin ábyrgð undir leiðsögn „gúsmeistara“. Starfsemin verði opin almenningi. Fram kom að sánur sem þessar eigi það sameiginlegt að vera ekki með salerni, sturtu né búningsaðstöðu. Áherslan sé á það „primitiva“, þ.e. að tengjast náttúrunni og sé iðjan oft kennd við jaðaríþrótt.

4. Hinn 30. október 2024 upplýsti Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur að send hefði verið fyrirspurn á Umhverfisstofnun um hvort áformuð starfsemi væri háð starfsleyfi. Hinn 13. desember 2024 var upplýst um það álit Umhverfisstofnunar að starfsemi baðstofa, þ. á m. gufubaða, teldist til starfsleyfisskyldrar starfsemi. Í framhaldi var af kæranda hálfu leitað starfsleyfis fyrir baðstað þar sem óskað var undanþágu frá 9. gr. reglugerðar nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum hvað varðaði hreinlætisaðstöðu fyrir hvort kyn. Var þeirri beiðni hafnað og í framhaldi leitaði kærandi frekari leiðbeininga miðað við ólíkar forsendur starfseminnar.

5. Hinn 30. janúar 2025 sótti kærandi eftir starfsleyfi fyrir færanlegri baðstofu og kom fram að um væri að ræða kofa sem boltaður hefði verið niður á forsteyptar undirstöður, en hefði verið fluttur á staðinn eftir endurnýjun eða endursmíði. Hinn 27. febrúar s.á. fóru starfsmenn Heilbrigðiseftirlitsins í eftirlitsferð á staðinn. Á afgreiðslufundi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

6. mars s.á. var því hafnað að kofinn gæti talist færanlegur og var kæranda leiðbeint um að sækja um starfsleyfi fyrir baðstofu. Átti kærandi í framhaldi frekari samskipti við heilbrigðiseftirlitið varðandi starfsemi hans.

6. Með tölvubréfi frá 29. júní 2026 mótmælti kærandi því að gususána væri baðstofa. Var tölvubréfinu svarað með erindi heilbrigðiseftirlitsins frá 3. júlí s.á. þar sem fyrri afstaða var ítrekuð og vísað til leiðbeinandi bréfa Umhverfis- og orkustofnunar til Heilbrigðiseftirlits Suðurlands frá 17. apríl s.á. Annað bréfa þessara varðaði starfsleyfisskyldu baðstofa og var gerð grein fyrir þeim kröfum sem um þær gildi skv. reglugerð nr. 814/2010. Var þar einnig rakið efni reglugerðar um baðstaði í náttúrunni nr. 460/2015 og bent á að þar væri gerður greinarmunur á baðstöðum eftir umfangi rekstrar.

7. Með tölvubréfi frá 6. júlí 2026 óskaði kærandi eftir skýru og rökstuddu svari við því hvort starfsemi Sækots, eins og henni hefði verið lýst, félli undir baðstofu eða baðstað. Tveir heilbrigðisfulltrúar skoðuðu aðstöðuna í Sækoti 10. s.m., ræddu við fulltrúa kæranda. Var kæranda gerð grein fyrir því að starfsemin færi fram í óleyfi og væri óheimil þar sem starfsleyfi hefði ekki verið gefið út. Var um leið hvatt til þess að sótt yrði um starfsleyfi.

8. Með tölvubréfi frá 20. júlí s.á. andmælti kærandi þessu. Með bréfi, dags. 6. ágúst s.á., svaraði heilbrigðiseftirlitið andmælum þessum og ítrekaði að starfsemin í Sækoti félli undir skilgreiningu baðstofu, væri starfsleyfisskyld og óheimil meðan starfsleyfi lægi ekki fyrir. Kom og fram að í 1. gr. reglugerðar nr. 814/2010 segi að hún gildi um búnað, hreinlæti og þrif á sund- og baðstöðum og nánasta umhverfi þeirra, hreinsun og sótthreinsun baðvatns, aðbúnað gesta, öryggi og mengunarvarnir. Í starfsemi baðstofa sé einkum horft til aðstöðu, þ.e. húsnæðis og aðbúnaðar gesta, þrifa, öryggisþátta og sóttvarna. Í eftirliti heilbrigðiseftirlits sé ekki lagt sérstakt mat á markmið eða tilgang starfsemi heldur þá þætti sem með þessu varði hagsmuni gesta, þeim sé búið öruggt umhverfi og hugað sé að slysavörnum, þrif séu ástunduð og smitgát viðhöfð. Sú afstaða sem bréf þetta hefur að geyma er hin kærða ákvörðun í máli þessu.

Málsrök kæranda

9. Í kæru kemur fram að hin kærða ákvörðun hafi bein áhrif á möguleika kæranda til áframhaldandi rekstrar og að hún geti leitt til stöðvunar starfsemi, kostnaðar og breytinga á húsnæði og rekstrarfyrirkomulagi. Það sé grundvallaratriði málsins að „gusa“ sé skipulagður og stýrður heilsuræktartími en ekki frjáls almennur aðgangur að baðstofu. Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að markmið eða tilgangur starfseminnar og ástæður gesta fyrir að sækja þjónustuna hafi ekki vægi við ákvörðun um leyfisskyldu. Með þessu sé litið hjá hlutlægu eðli þeirrar atvinnustarfsemi sem um sé að ræða. Spurningin sé ekki hvers vegna gesturinn komi heldur hvaða starfsemi rekstraraðilinn stundi og hvernig hún sé í raun skipulögð og framkvæmd.

10. Heilbrigðiseftirlitið byggi ákvörðun sína meðal annars á skilgreiningu „baðstofu“ í reglugerð nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum, sbr. 101. tölul. viðauka IV við lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Ekki sé gerður ágreiningur um að reglugerð nr. 814/2010 skilgreini baðstofu og hafi að geyma sérstakar kröfur til slíkrar aðstöðu. Ágreiningurinn snúist um hvort eftirlitið hafi sýnt með fullnægjandi hætti fram á að hið raunverulega rekstrarform kæranda falli undir þann starfsleyfisflokk. Það að sána eða baðstofa sé notuð við gusu geti verið þáttur í því mati en geti ekki eitt og sér komið í stað heildarmats á starfseminni, en ekki hafi verið lagt nægilegt mat á þau atriði sem einkenni hana svo sem skráningu, takmarkaðan fjölda þátttakenda og virka stjórn gusumeistara.

11. Loks var upplýst að ráðuneyti umhverfismála vinni að endurskoðun reglugerðar um hollustuhætti á sund- og baðstöðum og reglugerðar um baðstaði í náttúrunni og hafi verið óskað eftir fundi með kæranda vegna þess. Það breyti ekki þeim réttarreglum sem séu í gildi en styðji þau rök að gusa sé sérstakt rekstrarform sem gefi tilefni til sjálfstæðrar skoðunar og heimfærslu.

Málsrök Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

12. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur krefst þess aðallega að máli þessu verði vísað frá nefndinni þar sem hin kærða ákvörðun hafi einungis falið í sér ábendingar og leiðbeiningar um skyldu sem leiði þegar af lögum. Til vara er þess krafist að kröfum kæranda verði hafnað. Voru forsendur hinnar kærðu ákvörðunar raktar í umsögn eftirlitsins og ítrekað að starfsemin í Sækoti væri starfsleyfisskyld og óheimil á meðan starfsleyfi væri ekki til staðar.

13. Að áliti eftirlitsins og að virtri lýsingu kæranda á starfseminni fari ákveðinn hluti hennar fram í aflokuðu rými sem hitað sé upp með vatnsgufu sem sé í fullu samræmi við skilgreiningu á baðstofu í reglugerð. Þrátt fyrir að aðrir þættir starfseminnar geti talist til heilsuræktar breyti það ekki leyfisskyldu baðstofuhlutans. Bókun, takmarkaður fjöldi gesta og stýrðir tímar séu einnig algengir í annarri leyfisskyldri þjónustu.

Viðbótarupplýsingar kæranda

14. Meðal gagna þessa máls er tölvubréf kæranda til starfsmanna Reykjavíkurborgar frá 9. september 2026. Fram kemur í tölvubréfinu að starfsemi kæranda fari fram í 12 m^2 lagnalausum kofa sem hvorki sé baðhús né hefðbundinn baðstaður. Sé sánan eitt af verkfærum gusumeistarans ásamt sjóbaði, öndunaræfingum, hita- og kuldaaðlögun og annarri heilsurækt. Þátttakendur greiði fyrir stýrða tíma, oft með klippikorti eða mánaðarkorti og sé meðal annars boðið upp á barnagusur. Þar starfi 15 gusumeistarar. Þessi faglega uppbygging undirstriki að starfsemin byggist á kennslu og leiðsögn en ekki á rekstri almennrar baðaðstöðu.

15. Hinn 19. október 2026 sendi kærandi viðbótarathugasemdir til úrskurðarnefndarinnar, þar sem áréttuð voru fyrri sjónarmið, m.a. um að við mat á starfseminni þurfi sérstaklega að rannsaka fyrirkomulag gusutíma, aðstöðu, búnað, færanleika kofans sem um ræði og tengsl starfseminnar við sjóinn.

Niðurstaða

16. Í máli þessu er borin undir úrskurðarnefndina ákvörðun í bréfi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 6. ágúst 2026 sem fól í sér að lagt var fyrir kæranda að sækja um starfsleyfi fyrir starfsemi í svonefndu Sækoti í Grímsstaðavör, sem m.a. felur í sér afnot af þurrgufu, þ.e. sánu. Var ákvörðunin tekin að undangenginni málsmeðferð samkvæmt stjórnsýslulögum og fylgdi rökstuðningur þar sem lagt var mat á starfsleyfisskyldu starfseminnar samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Að virtu efni bréfsins verður að álíta að um hafi verið að ræða ákvörðun sem tekin hafi verið í skjóli stjórnsýsluvalds, sem hafi áhrif á stöðu kæranda að lögum. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 1. mgr. 65. gr. laga nr. 7/1998 og barst kæra innan kærufrests.

17. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 er atvinnurekstur sem fellur undir IV. viðauka laganna háður starfsleyfi. Þar er „sund- og baðstaður“ tilgreindur í 102. tölul. Í reglugerð nr. 814/2010 um hollustuhætti á sund- og baðstöðum er kveðið á um búnað, hreinlæti og þrif á sund- og baðstöðum og í nánasta umhverfi þeirra, hreinsun og sótthreinsun baðvatns, aðbúnað gesta, öryggi og mengunarvarnir. Til sund- og baðstaða samkvæmt reglugerðinni teljast baðstofur, sbr. 21. mgr. 2. gr., en til þeirra teljast eimbað eða sánabað, sbr. 4. mgr. sömu lagagreinar. Sett eru nánari og sértæk fyrirmæli fyrir baðstofur í 10. gr. reglugerðarinnar og sérstaklega tilgreint

í 4. mgr. að baðstofur sem ekki eru reknar í tengslum við sund- og baðstaði skuli fullnægja kröfum 9. gr. um salerni, sturtur og búningsaðstöðu. Skýr fyrirmæli eru í 5. gr. reglugerðarinnar um skyldu sund- og baðstaða til að hafa starfsleyfi.

18. Samkvæmt gögnum þessa máls felst hluti af starfsemi kæranda í því að veita aðgang að sánabaði sem telst til baðstofu og er ekki af þýðingu hvaða önnur skyld starfsemi fer fram. Verður af þeirri ástæðu að hafna kröfu um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar. Tekið verður um leið fram að í máli þessu er ekki deilt um þau skilyrði um aðbúnað, s.s. um búningsaðstöðu, sturtu og salerni, sem starfseminni í Sækoti kunna að verða sett komi til þess að hún öðlist starfsleyfi. Né heldur verður í máli þessu fjallað um hvort tilefni geti verið til breytinga á stjórnvaldsfyrirmælum þannig að aukið tillit verði tekið til mögulegra sérkenna starfsemi kæranda.

Úrskurðarorð

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur í bréfi frá 6. ágúst 2026 um starfsleyfisskyldu starfsemi Sánagús ehf. í Sækoti.

_____
Arnór Snæbjörnsson (sign)

_____ _____
Unnþór Jónsson (sign) Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)