

Árið 2026, föstudaginn 9. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Unnþór Jónsson varaformaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. UUA2609002, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar frá 19. ágúst 2026 um að leggja dagsektir á lóðarhafa Skútahrauns 2 að upphæð kr. 100.000 frá og með 7. september s.á.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

1. Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 3. september 2026, er barst nefndinni sama dag, kæra VHE ehf., Bitter ehf., Nesnúpur ehf. og Smáarakirkja, lóðarhafar lóðar nr. 2 við Skútahraun í Hafnarfirði, þá ákvörðun byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar frá 19. ágúst s.á. að leggja dagsektir á kærendum að upphæð kr. 100.000 frá og með 7. september s.á. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að frekari álagning eða innheimta dagsekta á grundvelli hennar verði stöðvuð. Jafnframt var þess krafist að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar yrði frestað á meðan málið væri til meðferðar fyrir úrskurðarnefndinni. Var fallist á þá kröfu með bráðabirgðaúrskurði, uppkveðnum 14. september 2026.
2. Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Hafnarfjarðarkaupstað 10. september 2026.

Málavextir

3. Lóðin Skútahraun 2 í Hafnarfirði er á svæði þar sem í gildi er deiliskipulag iðnaðarsvæðis við Drangahraun – Skútahraun frá árinu 2008. Í greinargerð skipulagsins kemur fram að nyrst á lóðunum nr. 3 og 5 við Drangahraun sé gert ráð fyrir kjöllum og aðkoma að þeim sé aðeins frá Skútahrauni. Þá er á uppdrætti deiliskipulagsins tilgreint að kvöð um umferð liggi gegnum lóð nr. 2 við Skútahraun. Skipulagið hefur sætt nokkrum breytingum frá gildistöku þess, en greind skipulagskvöð er eftir sem áður enn í gildi.
4. Í bréfi byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar til kæranda, dags. 8. maí 2026, kom fram að hlið á lóð Skútahrauns 2 hefði verið sett upp í ósamræmi við skipulagskvöð og að það hindraði umferð að kjallara á lóðum nr. 3 og 5 við Drangahraun. Var kærendum gert að opna hliðið eða veita „eigendum Drangahrauns“ aðgang að því. Var kærendum veittur frestur til 25. s.m. til að bregðast við og vísað til þess að yrði tilmælunum ekki sinnt myndi byggingarfulltrúi taka ákvörðun um framhald málsins með hliðsjón af 1. mgr. 55. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki og gr. 2.9.1. í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Gæti sú ákvörðun falið í sér að húsnæðinu yrði lokað án frekari tafa eða að lagðar yrðu á dagsektir í samræmi við 56. gr. sömu laga. Framlengdi byggingarfulltrúi síðar frestinn til 16. júní 2026.
5. Á afgreiðslufundi skipulags- og byggingarfulltrúa 18. júní 2026 tók byggingarfulltrúi ákvörðun um að leggja dagsektir á einn kæranda þessa máls frá og með 2. júlí s.á. að upphæð kr. 20.000. Var ákvörðunin kærð til úrskurðarnefndarinnar, en með tölvupósti hinn 12. ágúst s.á. tilkynnti

sveitarfélagið kærandanum að ákvörðunin hefði verið afturkölluð og dagsektir felldar niður. Byggingarfulltrúi tók málið fyrir að nýju á afgreiðslufundi 19. s.m. þar sem samþykkt var að leggja á dagsektir að upphæð kr. 100.000 á alla kærendur frá og með 7. september s.á. Var þeim tilkynnt um ákvörðunina með bréfi, dags. 20. ágúst s.á. Í bréfinu kom fram að vettvangsskoðanir 8. júlí og 11. ágúst s.á. hefðu staðfest að notkun og frágangur lóðarinnar væri í ósamræmi við gildandi deiliskipulag og skilmála þess. Meðalhófs hefði verið gætt með því að veita hæfilegan frest til úrbóta, en tekið var fram að fullnægjandi úrbætur fælu í sér að læsta hliðið yrði fjarlægt eða opnað varanlega. Þá var vísað til þess að ákvörðunin væri tekin á grundvelli 1. mgr. 56. gr. laga um mannvirki og gr. 2.9.2. í byggingarreglugerð.

Málsrök kæranda

6. Af hálfu kæranda er því haldið fram að hina kærðu ákvörðun skorti lagagrundvöll. Heimild 56. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki til beitingar dagsekta geri ráð fyrir að fyrir liggi skýr annmarki samkvæmt uppdráttum, lögum, reglugerðum, byggingarlýsingu eða skipulagi. Ákvörðunin í máli þessu byggir hins vegar einvörðungu á því að hliðið eigi að hindra meinta umferðarkvöð. Þegar svo hátti á verði ekki talið að kærendur hafi sýnt af sér ólögmæta háttsemi í skilningi ákvæðisins.
7. Beiting dagsekta sé íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun og verði ekki byggð á rýmkandi lögskýringu, sbr. m.a. úrskurð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 124/2016. Hvorki liggi fyrir gagnkvæmur samningur lóðarhafa né þinglýst stofnskjál sem veiti lóðarhöfum Drangahrauns 3 og 6 hlutbundin eignarréttindi yfir Skútahrauni 2, ólíkt þeirri aðstöðu sem hafi verið uppi í dómi Hæstaréttar í máli nr. 39/2019.
8. Jafnvel þótt litið yrði svo á að skipulagskvöð væri sýnd á uppdrætti geti hún ekki orðið virk gagnvart kærendum án samþykkis þeirra eða formlegs eignarnáms. Þetta leiði af 72. gr. stjórnarskrárinnar, 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og dómi Hæstaréttar í máli nr. 118/2009. Sömu sjónarmið komi fram í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 92/2023, þar sem áréttað hafi verið að tilgreining aðkomu í deiliskipulagi feli ekki í sér ráðstöfun á beinum eða óbeinum eignarréttindum og víki ekki til hliðar samningsbundnum réttindum nema að undangengnu eignarnámi. Þá hafi nefndin í máli nr. 59/2023 tekið fram að útfærsla skipulagskvaðar á annarri lóð yrði að eiga sér stoð í deiliskipulagi.
9. Málsmeðferð Hafnarfjarðarkaupstaðar hafi einnig verið haldin verulegum annmörkum með tilliti til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og meðalhófsreglu 12. gr. sömu laga. Að Skútahrauni 2 sé rekið verkstæði fyrir stórar kranabifreiðar og hafi byggingarfulltrúi ekki rannsakað hvort umferð á svæðinu yrði örugg. Þá sé óljóst hvers vegna upphæð dagsekta hafi verið fimmfölduð frá fyrri ákvörðun. Ákvörðunin fullnægi heldur ekki skilyrðum 22. gr. stjórnsýslulaga um rökstuðning. Sérstaklega skorti skýringu á því hvers vegna andmæli kæranda hafi ekki verið tekin til efnislegrar meðferðar og hvers vegna upphæð dagsekta hafi verið hækkuð úr kr. 20.000 í kr. 100.000.

Málsrök Hafnarfjarðarkaupstaðar

10. Sveitarfélagið telur það vera lögræðilega rangt að umferðarkvöð í deiliskipulagi hafi engin réttaráhrif nema til komi sérstakur þinglýstur samningur eða formlegt eignarnám. Samkvæmt 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 séu skipulagskvaðir skilgreindar sem sérstakar kvaðir sem lagðar séu á einstakar lóðir eða landsvæði í deiliskipulagi, m.a. um umferðarrétt. Í gr. 5.3.2.2. og 5.3.2.5. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 sé mælt fyrir um skyldu sveitarfélaga til að tryggja samgöngur og aðkomu að mannvirkjum með kvaðasetningu í deiliskipulagi. Deiliskipulagsáætlun sé bindandi stjórnvaldsfyrirmæli sem lóðarhöfum sé skylt að hlíta. Þegar lóðarhafar taki

við lóðarleigusamningi eða eigi mannvirki á skipulögðu svæði séu þeir bundnir af gildandi skipulagsskilmálum. Ekki sé um að ræða eignarnám heldur lögmætar almennar takmarkanir á ráðstöfunarrétti lóðarhafa í þágu heildarskipulags, aðgengis og brunavarna.

11. Dagsektir að upphæð kr. 100.000 séu innan þeirra marka sem 1. mgr. 56. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki heimili. Kærendum hafi verið veittur ríflegur frestur frá því í maí 2026 til að aflétta lokuninni. Þegar ljóst hafi verið að fyrri ákvörðun um kr. 20.000 dagsektir myndi ekki duga til að knýja fram úrbætur hafi það verið í fullu samræmi við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að ákveða upphæð sem hefði raunveruleg áhrif gagnvart öflugum atvinnufyrirtækjum.
12. Málsmeðferðin hafi verið í fullu samræmi við stjórnsýslulög, en málsatvik hafi verið nægjanlega upplýst, kærendum hafi verið veittur andmælaréttur og ákvörðunin hafi verið rökstudd með vísan til gildandi skipulags og laga um mannvirki.

Niðurstaða

13. Í máli þessu er deilt um lögmæti þeirrar ákvörðunar byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar frá 19. ágúst 2026 að leggja á kærendur dagsektir að upphæð kr. 100.000 vegna hliðs á lóð þeirra að Skútahrauni 2, en kærendum var tilkynnt um ákvörðunina með bréfi byggingarfulltrúa hinn 20. s.m. Kæruheimild er í 59. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki og barst kæra innan kærufrests.
14. Samkvæmt gildandi deiliskipulagi iðnaðarsvæðis við Drangahraun – Skútahraun frá árinu 2008 er gert ráð fyrir aðkomu að kjöllurum nyrst á lóðunum nr. 3 og 5 við Drangahraun aðeins frá Skútahrauni. Kvöð um umferð gegnum lóð Skútahrauns 2 er merkt á uppdrætti deiliskipulagsins. Hin kærða ákvörðun um álagningu dagsekta var reist á þeirri forsendu að brotið væri gegn téðri skipulagskvöð með hliði því sem kærendur hafa komið upp á lóð þeirra.
15. Í 20. tölul. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 eru skipulagskvaðir skilgreindar sem kvaðir sem lagðar séu á einstakar lóðir eða landsvæði í deiliskipulagi, svo sem um umferðarrétt og legu lagna, en sömu skilgreiningu er að finna í gr. 1.3. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Þá má nefna að í gr. 5.3.2.5. reglugerðarinnar er fjallað um samgöngur og segir þar að setja skuli kvaðir um umferðarrétt þegar það eigi við. Það sjónarmið hefur komið fram af hálfu kærenda að umferðarréttur á grundvelli skipulagskvaðar verði ekki virkur nema að undangengnum samningi þar um eða með eignarnámi. Hafnarfjarðarkaupstaður telur á hinn bóginn skipulagskvaðir fela í sér almennar takmarkanir á ráðstöfunarrétti fasteignareigenda og að ekki sé þörf á samkomulagi eða eignarnámi til að þeim verði fylgt eftir.
16. Til þess er þá að líta að í dómi Hæstaréttar frá 8. október 2009 í máli nr. 118/2009 var tekin fyrir viðurkenningarkrafa um að eiganda tiltekinnar lóðar yrði gert að viðlögðum dagsektum að fjarlægja tálmanir sem hindruðu umferðarrétt sem byggðist á kvöð í deiliskipulagi. Var það niðurstaða meirihluta réttarins að skipulagskvöðin hefði falið í sér skerðingu á eignarréttindum sem varin væru af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki hefði þess verið freistað við gerð deiliskipulagsins að afla samþykkis stefndu í dómsmálinu við að láta eign sína af hendi eða heimila umferð ökutækja um hana, né hefði verið gripið til þeirra úrræða um eignarnám sem væru að finna í áðurgildandi skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997. Var áfrýjandi málsins því sýknaður af viðurkenningarkröfunni. Sambærilegt ágreiningsefni var uppi í dómi Hæstaréttar frá 12. desember 2016 í máli nr. 781/2016, en þar sló rétturinn því föstu að ekki væri á grundvelli þess deiliskipulags sem þar um ræddi unnt að stofna til umferðarréttar nema að fengnu samþykki eða á grundvelli eignarnáms.

17. Með hliðsjón af framangreindri dómaframkvæmd verður að líta svo á að hin umrædda skipulagskvöð um umferðarrétt gegnum lóð Skútahrauns 2 hafi ekki réttarskapandi áhrif gagnvart kærendum nema að fengnu samþykki þeirra eða eftir að sveitarfélagið hefur beitt eignarnámsheimildum. Hvorki liggur fyrir slíkt samkomulag né hefur sveitarfélagið beitt lögmæltum úrræðum um eignarnám til að knýja á um framkvæmd skipulagskvaðarinnar, sbr. 2. mgr. 50. gr. skipulagslaga. Að þessu athuguðu hefur því ekki enn verið stofnað til umferðarréttar gegnum lóð kæranda. Rétt þykir að benda á að gildistaka deiliskipulags felur ekki ein og sér í sér ráðstöfun á beinum eða óbeinum eignarréttindum, en umferðarréttur telst til hins síðarnefnda.
18. Að framangreindu virtu verður að telja hina kærðu ákvörðun um álagningu dagsekta vegna tálmunar á umferðarrétti byggða á ófullnægjandi grundvelli og verður hún þegar af þeirri ástæðu felld úr gildi.

Úrskurðarorð

Felld er úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar frá 19. ágúst 2026 um að leggja dagsektir á lóðarhafa Skútahrauns 2 að upphæð kr. 100.000 frá og með 7. september s.á.

Unnþór Jónsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)