

Árið 2020, þriðjudaginn 27. október, fundaði úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í gegnum fjarfundabúnað. Þátt tóku Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 34/2020, kæra á álagningu stöðuleyfisgjalds vegna gáma á lóðinni að Hringhellu 4, Hafnarfirði.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 7. maí 2020, er barst nefndinni s.d., kærir Vörubílastöð Hafnarfjarðar, Hringhellu 4, Hafnarfirði, álagningu stöðuleyfisgjalds vegna gáma á lóðinni Hringhellu 4. Gerir kærandi þá kröfu að hin kærða álagning og innheimta gjalds fyrir 22 gáma verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Hafnarfjarðarbæ að endurgreiða kæranda greiðslu sem innt var af hendi með fyrirvara 5. maí 2020, samtals að fjárhæð kr. 394.306.

Gögn málsins bárust frá Hafnarfjarðarbæ 9. júní 2020.

**Málsatvik:** Hin kærða ákvörðun á sér nokkurn aðdraganda. Hafnarfjarðarbær sendi bréf til kæranda, dags. 17. ágúst 2017, þar sem fram kom að samkvæmt bókhaldi bæjarins ætti kærandi ógreiddan reikning vegna dagsekta. Var kærandi hvattur til að greiða skuldina eða sækja um stöðuleyfi fyrir gámana innan 15 daga svo komist yrði hjá frekari innheimtuaðgerðum. Höfuðstóll skuldar stæði í kr. 3.680.000. Kærandi svaraði með bréfi, dags. 23. október s.á., þar sem fram kom að af efni bréfs bæjarins mætti ráða að sektin hefði verið lögð á af byggingarfulltrúa vegna meintrar vanrækslu kæranda við að sækja um stöðuleyfi vegna lausafjár á lóð hans. Mótmælti kærandi kröfugerðinni sem rangri og ólögmætri. Tók hann fram að á byggingarnefndarteikningum fyrir lóðina Hringhellu 4 kæmi fram að á henni væri gert ráð fyrir alls 23 sérgeymslusvæðum og einu sameiginlegu geymslusvæði. Því væri á þessum svæðum gert ráð fyrir að geymt væri lausafé, t.d. gámar, vagnar og annar búnaður sem e.t.v. væri þörf á að sækja um stöðuleyfi fyrir ef ekki væri gert ráð fyrir slíkri nýtingu lóðarinnar við skipulagningu hennar. Ekki væri þörf á að sækja um stöðuleyfi fyrir það lausafé sem væri á lóð kæranda svo lengi sem það væri innan þessa skipulagða geymslusvæðis. Skylda samkvæmt gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 til að sækja um stöðuleyfi fyrir gám hvíldi á eiganda gámsins en ekki eiganda lóðarinnar sem gámurinn stæði á. Kröfugerðinni væri því beint að röngum aðila en Hafnarfjarðarbær hefði beint fjárkröfum sínum og þvingunarúrræðum að eiganda fasteignarinnar Hringhellu 4. Loks benti kærandi á að byggingarreglugerðin heimilaði ekki álagningu dagsekta við því að eigandi gáms sækti ekki um stöðuleyfi. Skoraði kærandi á Hafnarfjarðarbæ að fella niður hina ólögmætu innheimtu.

Af hálfu Hafnarfjarðarbæjar var svarað með bréfi, dags. 19. janúar 2018. Í því kom fram að fallið hefði verið frá beitingu dagsekta eins og lagt hefði verið upp með í innheimtuvíðvörðun, dags. 17. ágúst 2017. Hins vegar væri eiganda gáma á umræddri lóð gert að fjarlægja gáma sína innan tiltekins tíma í samræmi við reglur um stöðuleyfi. Í reglum Hafnarfjarðarbæjar um

Stöðuleyfi kæmi fram að með skipulögðum svæðum væri átt við að slíkt svæði hefði verið deiliskipulagt í þeim tilgangi að geyma slíka muni. Þannig nægði ekki að slíkt væri einungis tilgreint á aðaluppdrætti. Samkvæmt gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð væri gert ráð fyrir að eigandi sækti um stöðuleyfi, en þar væri einnig gert ráð fyrir að ábyrgðarmaður hlutar sækti um slíkt leyfi. Eigandi eða umráðamaður húss bæri ábyrgð á að halda lóð sinni hreinni og snyrtilegri, sbr. t.d. 1. gr. samþykktar um umgengni og þrifnað utan húss í Bessastaðahreppi, Garðabæ, Hafnarfirði og Kópavogi. Þar sem eigandi þeirra muna sem um ræddi væri óþekktur kynni því að vera rétt að beina kröfum að eiganda eða umráðamanni umræddrar lóðar, enda teldist hann ábyrgðarmaður þeirra muna sem þar væru geymdir í skilningi reglna um stöðuleyfi. Í því tilviki sem hér um ræddi væru ekki til staðar upplýsingar um eigendur gámana.

Hinn 22. janúar 2018 sendi Hafnarfjarðarbær umburðarbréf, m.a. til kæranda, þar sem fram kom að samkvæmt gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð væri skylt að sækja um stöðuleyfi ef láta ætti gám standa lengur en tvo mánuði innan lóðar. Þetta ætti við um alla lóðarhafa, bæði umráðamenn lóða fyrir atvinnu- og iðnaðarhúsnæði/íbúðarhúsnæði, að undanskildum þeim lóðarhöfum sem væru með skilgreint gámasvæði samkvæmt skipulagi. Haft hefði verið samband við þá eigendur sem sannarlega væru með gáma sína á lóðum og þeim bent á að þeim væri skylt að sækja um stöðuleyfi fyrir gámunum ef þeim væri ætlað að standa þar lengur en í tvo mánuði. Hefði ekki verið sótt um stöðuleyfi fyrir stöðuleyfisskyldum lausafjarmunum gildi gr. 2.6.2. í byggingarreglugerð um heimild byggingarfulltrúa til að fjarlægja viðkomandi lausafjarmuni. Væri þess krafist að kærandi fjarlægði umrædda gáma af lóð sinni eigi síðar en 30 dögum frá dagsetningu bréfsins, að öðrum kosti yrðu þeir fjarlægðir á kostnað eiganda í samræmi við gr. 2.6.2. í byggingarreglugerð.

Enn var með bréfi af hálfu Hafnarfjarðarbæjar, dags. 18. febrúar 2019, óskað eftir því að kærandi sækti um stöðuleyfi. Samkvæmt gjaldskrá fyrir leyfisveitingar og þjónustu byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa í Hafnarfirði væri gjaldið fyrir útgáfu stöðuleyfis kr. 33.838 fyrir einn gám á hvern eiganda. Ef eigandi sækti um stöðuleyfi fyrir fleiri en einn gám í hans eigu lækkaði gjaldið í kr. 16.576 umfram þennan eina. Ef ekki yrði brugðist við áskoruninni innan fjögurra vikna frá dagsetningu bréfsins myndi Hafnarfjarðarbær fjarlægja gáminn/gámana af lóðinni á kostnað eiganda, sbr. gr. 2.6.2. í byggingarreglugerð, og yrði miðað við 18. mars 2019. Með bréfi bæjarins, dags. 3. júní 2019, var skorað á kæranda að nýju að sækja um stöðuleyfi eða fjarlægja gáminn. Var tekið fram að yrði þessum tilmælum ekki sinnt myndi byggingarfulltrúi taka ákvörðun um framhald málsins með hliðsjón af ákvæðum mannvirkjalaga nr. 160/2010 og gr. 2.9.2. í byggingarreglugerð. Gæti sú ákvörðun falið í sér að ráðist yrði í úrbætur á kostnað eiganda eða beitingu dagsektarákvæða. Kærandi brást ekki við þeirri áskorun og því sendi bærinn aftur bréf til hans, dags. 23. júlí 2019, þar sem m.a. kom fram að með vísan til gr. 2.6.2. í byggingarreglugerð væri þess krafist að umræddir gámar yrðu fjarlægðir innan 14 daga frá dagsetningu bréfsins. Yrði ekki orðið við þeirri kröfu innan tilgreinds frests væri áskilinn réttur til að beita úrræðum sem getið væri um í gr. 2.6.2. í byggingarreglugerð, s.s. dagsektum.

Kærandi svaraði með bréfi, dags. 24. september 2019, þar sem fram kom að hann teldi að tilmæli þau sem kæmu fram í bréfi Hafnarfjarðarbæjar ættu sér hvorki stoð í lögum né reglugerð. Jafnframt hafnaði hann túlkun bæjarins á gr. 2.6.1. og 2.6.2. í byggingarreglugerð. Samkvæmt ákvæðunum væri nægilegt að tiltekin lóð væri skipulögð með staðsetningu lausafjarmuna sem féllu undir ákvæðin í huga og að byggingar- og skipulagsyfirvöld hefðu samþykkt slíka notkun lóðarinnar. Mannvirkjastofnun hefði staðfest að það væri á valdi sveitarfélaga að taka slíkar ákvarðanir um einstakar lóðir og að það rúmaðist innan ramma

laganna. Kærandi teldi að honum væri hvorki skylt né rétt að sækja um stöðuleyfi fyrir gáma og vagna sem hann ætti ekki en stæðu á lóð hans.

Hinn 19. desember 2019 var kæranda sent bréf með tilkynningu um afgreiðslu byggingarfulltrúa vegna stöðuleyfa 2019. Í bréfinu kom fram að á afgreiðslufundi skipulags- og byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar hefði verið tekið fyrir að nýju erindi vegna stöðuleyfa. Eigendum gáma, sem ekki hefði verið sótt um stöðuleyfi fyrir, hefði verið sent bréf og þeim bent á að sækja þyrfti um stöðuleyfi eða fjarlægja þá gáma sem væru án stöðuleyfa og bent á að dagsektir yrðu lagðar á ef ekki yrði brugðist við. Dagsektir að upphæð kr. 20.000 yrðu lagðar á eigendur gáma sem ekki hefði verið sótt um stöðuleyfi fyrir frá og með 30. desember 2019. Hinn 31. desember s.á. var gefinn út reikningur á kæranda vegna tveggja gáma að upphæð kr. 40.000 með skýringunni dagsektir, ekki sótt um stöðuleyfi fyrir gáma. Kærandi svaraði bréfi Hafnarfjarðarbæjar 14. janúar 2020 þar sem hann tók aftur fram að hann væri ekki eigandi umræddra gáma, en ákvörðun byggingarfulltrúa um álagningu dagsekta næði eingöngu til eigenda gáma, ásamt því að ítreka fyrri rök um að ekki væri heimilt að leggja á dagsektir vegna þess að eigandi sækti ekki um stöðuleyfi. Kærandi fékk reikning með bókunardegi 31. janúar 2020 þar sem innheimtar voru dagsektir vegna 15 gáma sem ekki hefði verið sótt um stöðuleyfi fyrir að upphæð kr. 300.000. Var annar samhljóða reikningur og gefinn út 29. febrúar s.á. Kærandi greiddi 5. maí 2020 kr. 401.094, þ.e. kr. 394.306 auk áfallins kostnaðar að fjárhæð kr. 6.788.

**Málsrök kæranda:** Kærandi tekur fram að félagsmenn kæranda eigi og reki vörubifreiðar og standi lóð hans félagsmönnum til reiðu fyrir þann rekstur, sem óhjákvæmilega fylgi ýmiss búnaður. Að áeggjan bæjaryfirvalda hafi kærandi keypt fasteignina Hringhellu 4 og flutt rekstur sinn þangað. Byggingarnefndarteikningar hafi verið samþykktar árið 2001 og hafi þar verið skilgreind 23 geymslusvæði fyrir hvern leyfishafa auk eins sameiginlegs svæðis. Stærð og lögun svæðanna hafi miðast við að á hverju þeirra mætti standa 40 feta gámur. Hafi kærandi nýtt lóð sína eins og ráð hafi verið fyrir gert en á árinu 2016 hafi bréf frá Hafnarfjarðarbæ farið að berast þar sem stöðugjalda hafi verið krafist vegna gáma á lóðinni. Því hafi verið og sé enn mótmælt og byggi kærandi kröfur sínar á fjórum málsástæðum. Kröfum bæjarins sé beint að röngum aðila, lóð kæranda sé sérstaklega skipulögð og ætluð til geymslu gáma og því undanþegin þeirri skyldu að sækja þurfi um stöðuleyfi vegna þess, ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda vegna stöðuleyfa hafi ekki verið tekin í samræmi við fyrirmæli laga og loks skorti heimild að lögum til að innheimta sérstakt stöðuleyfi fyrir hvern og einn gám sem standi á tiltekinni lóð.

Hafnarfjarðarbær hafi frá upphafi beint öllum sínum kröfum að kæranda á grundvelli eignarhalds hans á umræddri lóð. Í kafla 2.6. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 sé kveðið á um útgáfu svokallaðra stöðuleyfa, sbr. ákvæði 9. tölul. 60. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Í b-lið gr. 2.6.1. í reglugerðinni komi m.a. fram að umsókn um stöðuleyfi skuli vera skrifleg og undirrituð af eiganda eða ábyrgðarmanni viðkomandi hlutar og fylgja skuli samþykki eiganda eða lóðarhafa þeirrar lóðar sem fyrirhugað sé að lausafjármunir standi á. Ljóst sé að skyldan til að sækja um stöðuleyfi hvíli á eiganda eða ábyrgðarmanni gáma, en ekki eiganda þeirrar lóðar sem þeir standi á. Hafnarfjarðarbær hafi hins vegar túlkað ákvæðið svo að þar sem vísað sé til ábyrgðarmanns hlutar sé átt við eiganda lóðarinnar sem hluturinn standi á, þ.e.a.s. þegar eigandi viðkomandi munar sé óþekktur. Þessi túlkun samræmist hvorki orðum reglugerðarákvæðisins né almennum sjónarmiðum. Algengt sé að iðnaðar- og atvinnuhúsnaði sé leigt út og oft sé málum svo háttað að leigutakar í tilteknu húsi séu margir og alveg óskyldir. Með leigu á húsnaðinu fylgi réttur til þess að nýta lóðina sem húsið standi á. Það verði ekki lagt á leigusalann að sækja um leyfi fyrir þeim lausafjármunum sem leigutaki geymi á lóðinni og því

síður beri honum skylda til þess að greiða fyrir slíkt leyfi, vegna hlutar sem hann eigi ekkert í. Þá séu ekki rök til þess að leggja dagsektir á leigusalann ef leigutakinn vanræki að sækja um leyfi. Skyldan beinist eingöngu að þeim sem eigi viðkomandi hlut, hafi umráð hans eða beri af öðrum ástæðum ábyrgð á honum. Leigusali beri ekki ábyrgð á lausafjármunum sem leigutaki hans geymi á leigulóðinni. Leigusali hafi ekki heimild að lögum til að fjarlægja þá eða gera aðrar ráðstafanir. Þær heimildir hafi sveitarfélög hins vegar í þeim tilvikum þegar eigandi hlutar sé óþekktur. Ef ætlun löggjafans eða stjórnvalda hefði verið að skylda þessi hvíldi á eiganda lóðar, eingöngu á grundvelli eignarhalds hans yfir henni, þá hefði verið kveðið á um það í ákvæðinu. Það hafi ekki verið gert og sé hvergi vikið að neinum skyldum lóðarhafa í þessu sambandi. Eingöngu sé vikið að rétti hans, sem felist í því að leita verði samþykkis hans áður en sótt sé um stöðuleyfi.

Af gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð leiði að ekki sé þörf á að sækja um stöðuleyfi fyrir gáma sem standi innan svæða sem sérstaklega séu skipulögð og ætluð til slíkra nota. Ein meginforsenda kæranda fyrir því að kaupa svo stóra lóð hafi verið sú að félagsmönnum væri gert kleift að hafa þar allan búnað sinn, innan girðingar, öruggan og fjarri íbúðarbyggð. Með þessu hafi kærandi orðið við kröfum og óskum bæjarins. Á lóðinni sé teiknað og skipulagt gámasvæði fyrir 23 gáma. Þeir 22 gámar sem séu á lóðinni séu því innan heimilda þessa skipulags. Ekki sé þörf á að sækja um stöðuleyfi fyrir þessa gáma, enda hafi slíkt leyfi verið veitt í eitt skipti fyrir öll þegar byggingaryfirvöld hafi samþykkt skipulag og fyrirhugaða nýtingu lóðarinnar. Hafnarfjarðarbær hafi byggt á því að orðalag ákvæðisins fæli í sér að kveða yrði á um það í deiliskipulagi hvers svæðis að þar mættu standa gámar til þess að ekki væri þörf á að sækja um stöðuleyfi. Slík túlkun feli í sér útvíkkun á gjaldtökuheimildum Hafnarfjarðarbæjar, sem sé óheimil samkvæmt ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Hefði það verið ætlun löggjafans að svæði yrði að vera sérstaklega skilgreint í deiliskipulagi til að heimilað væri að hafa þar gáma án stöðuleyfis hefði það þurft að koma fram í mannvirkjalögum. Túlkun Hafnarfjarðarbæjar fari að auki þvert gegn túlkun Mannvirkjastofnunar, nú Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, en stofnunin telji það ekki ráðast af deiliskipulagi svæðis hvort þar megi samþykka gámasvæði. Það sé á valdi sveitarstjórna á hverjum stað að heimila slíkt eða banna. Tilgangur og markmið með setningu þessara ákvæða um stöðuleyfi sé að gera byggingar- og skipulagsyfirköndum mögulegt að koma höndum yfir og hafa stjórn á staðsetningu gáma eða annars lausafjár, innan lóðar og innan hverfa, sem sé mikilvægt til að koma í veg fyrir hættu af slíkum munum. Því sé kveðið á um að umsókn skuli fylgja uppdráttur af lóð þar sem staðsetning gáms sé skilgreind og lýst. Þegar lóðarhafi hafi lagt inn umsókn um samþykki byggingarnefndarteikningar af lóð, þar sem gert sé ráð fyrir gámasvæði, og þegar byggingarfulltrúi hafi samþykkt teikninguna sé markmiðum mannvirkjalaga og byggingarreglugerðar að þessu leyti náð. Megi í raun segja að lóðarhafinn og byggingaryfirvöld hafi í eitt skipti fyrir öll samið um það hvernig vörslu og staðsetningu slíkra muni skuli háttáð á viðkomandi lóð.

Samkvæmt 51. gr. mannvirkjalaga sé sveitarstjórnnum heimilt að setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu byggingarfulltrúa. Samkvæmt ákvæðinu sé þeim heimilað að heimta gjald fyrir útgáfu stöðuleyfa fyrir gáma. Eigi upphæð gjaldsins að taka mið af kostnaði við þjónustu og einstök verkefni og vera byggð á rekstraráætlun þar sem rökstudd séu þau atriði sem ákvörðun gjalds byggist á. Í ákvæðinu sé tekið fram að gjaldið megi ekki vera hærra en sem nemi kostnaðinum við að veita umbeðna þjónustu. Gjaldskrána skuli birta í B-deild Stjórnartíðinda. Þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir hafi Hafnarfjarðarbær ekki fengist til að afhenda rekstraráætlun þá sem gjaldskrá hans sé byggð á. Af því leiði að gjaldskráin sé ekki byggð á lögmætum grunni og beri að víkja henni til hliðar. Eina sundurliðunin eða skýringin á fjárhæð þóknunar hafi fengist með óformlegum hætti frá byggingarfulltrúa. Þar hafi komið fram að gjaldið samanstandi af þóknun

samkvæmt gjaldskrá að fjárhæð kr. 11.377 og áætluðum tveimur tímum í tímavinnu á gjaldinu kr. 10.201 hver tími. Hér sé átt við gjald fyrir leyfi vegna gáms númer eitt. Engin sundurliðun eða skýring hafi fengist á ákvörðun gjalds fyrir gáma umfram þann fyrsta. Sá rökstuðningur sem hafi fengist fyrir ákvörðun fjárhæðar þóknunar Hafnarfjarðarbæjar standist enga skoðun. Í mannvirkjalögum sé hvergi fjallað um eftirlitsstarfsemi á vegum sveitarfélaga á þessu sviði og því síður sé þar að finna heimild til að innheimta gjald af lóðarhöfum til að standa straum af slíkri starfsemi. Engin skynsamleg rök styðji það heldur að starfsmenn bæjarins þurfi að inna svo mikla vinnu af hendi við útgáfu stöðuleyfis.

Af orðalagi gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð sé ljóst að eigandi eða ábyrgðarmaður gáma þurfi aðeins að sækja um eitt stöðuleyfi óháð fjölda gáma. Þannig sé talað um stöðuleyfi í eintölu en lausafjármuni í fleirtölu. Í 3. másl. 3. gr. reglugerðarinnar segi til að mynda að handhafi stöðuleyfis sé ábyrgur fyrir því að ekki skapist hætta vegna lausafjármuna og sé leyfisveitanda heimilt að krefja eiganda um gögn og rökstuðning þar að lútandi. Engin rök styðji það að kostnaður Hafnarfjarðarbæjar við útgáfu stöðuleyfis aukist í takt við fjölda gáma á tiltekinni lóð. Aðeins hafi verið lögð inn ein beiðni um leyfi fyrir alla 22 gámana og aðeins eitt leyfi verið gefið út fyrir þá alla. Þetta styðji aftur þá niðurstöðu að Hafnarfjarðarbær líti fremur á gjaldtöku vegna útgáfu stöðuleyfa sem tekjulind heldur en þóknun vegna veittrar þjónustu. Þetta fari gegn skýrum fyrirmælum 51. gr. mannvirkjalaga, ákvæðum laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga og ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Hafi það verið ætlun löggjafans að sveitarfélög innheimti stöðugjöld vegna gáma á einstökum lóðum eftir fjölda gáma eða stærð hefði verið kveðið skýrt á um það í lögnum sjálfum. Það sé ekki á valdi sveitarstjórna að túlka ákvæði 51. gr. með þessum hætti til íþyngingar fyrir lóðarhafa og eigendur gáma í bænum. Álagning þessara gjalda á kæranda sé því meingölluð og andstæð lögum og ríkjandi sjónarmiðum í stjórnsýslurétti.

**Málsrök Hafnarfjarðarbæjar:** Af hálfu Hafnarfjarðarbæjar er bent á að samkvæmt 9. tölul. 60. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki skuli í reglugerð meðal annars kveðið á um skilyrði fyrir veitingu stöðuleyfa fyrir gáma, báta, torgsöluhús, stór samkomutjöld og þess háttar sem ætlað sé að standa utan skipulagðra svæða fyrir slíka hluti í lengri tíma en tvo mánuði, atriði sem varði öryggi og hollustuhætti vegna þessara lausafjármuna og um heimildir byggingarfulltrúa til að krefjast þess að þeir verði fjarlægðir ef ekki séu uppfyllt ákvæði reglugerðarinnar. Á þessum grundvelli segi í gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 að sækja skuli um stöðuleyfi til leyfisveitanda, þ.e. byggingarfulltrúa, til að láta eftirfarandi, m.a. gáma, standa lengur en tvo mánuði utan þeirra svæða sem sérstaklega séu skipulögð og ætluð til geymslu slíkra lausafjármuna. Umsókn skuli vera skrifleg og henni m.a. fylgja uppdráttir, t.d. aðaluppdráttur, og önnur gögn sem nauðsynleg séu til að sýna staðsetningu, útlit og gerð, fyrirkomulag og öryggi lausafjármuna. Þá sé í gr. 2.6.1. jafnframt ákvæði um staðsetningu þessara lausafjármuna og ábyrgð handhafa stöðuleyfa. Stöðuleyfi skuli ekki veitt til lengri tíma en 12 mánaða nema ákvæði skipulags mæli fyrir um annað. Grein 2.6.2. í byggingarreglugerð fjalli síðan um heimild leyfisveitanda til að fjarlægja lausafjármuni.

Hafnarfjarðarbær hafi sett sérstakar reglur um stöðuleyfi, sem hafi síðast verið samþykktar í bæjarstjórn 12. desember 2018. Þar komi m.a. fram að sækja verði um stöðuleyfi til byggingarfulltrúa ef lausafjármunir eigi að standa lengur en tvo mánuði utan þeirra svæða sem þeim sé ætlað samkvæmt skipulagi, sbr. gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð og 9. tölul. 60. gr. mannvirkjalaga. Sérstaklega sé tekið fram í reglunum að með skipulögðu svæði sé átt við svæði sem hafi verið deiliskipulagt í þeim tilgangi að vera gámasvæði. Hvorki í mannvirkjalögum né byggingarreglugerð sé skilgreint hvað sé átt við með „skipulögðu svæði“. Í samræmi við almenna hugtakanotkun í mannvirkjalögum, byggingarreglugerð og skipulagslögum nr.

123/2010 verði þó að miða við að átt sé við svæði sem hafi verið sérstaklega skipulögð, skilgreind eða afmörkuð sem gámasvæði í deiliskipulagi, og eftir atvikum einnig í aðalskipulagi. Einnig verði að líta til þess að í gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð sé gert ráð fyrir að með umsókn um stöðuleyfi fylgi uppdrættir þar sem gerð sé grein fyrir staðsetningu leyfisskylds gáms á lóðinni. Ákvæði byggingarreglugerðar geri því ekki ráð fyrir að staðsetning gáma á aðaluppdrætti einum saman uppfylli skilyrði um að teljast svæði sem sé sérstaklega skipulagt og ætlað til geymslu gáma. Verði því að ganga út frá því að meginreglan sé sú að ef tiltekið svæði sé ekki skipulagt, skilgreint eða afmarkað sem geymslusvæði, gámasvæði eða álíka í deiliskipulagi, og þar séu geymdir eða geyma eigi einhvern af þeim lausafjarmunum sem taldir séu upp í gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð, t.d. gám, lengur en tvo mánuði, þá sé fyrir hendi skylda til að sækja um stöðuleyfi. Samkvæmt gildandi deiliskipulagi sé lóð kæranda ekki með sérstöku gámasvæði.

Skylda til að sækja um stöðuleyfi hvíli réttilega á eiganda eða umráðamanni viðkomandi lausafjarmunar. Hins vegar sé skýrt samkvæmt gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð að með umsókn skuli fylgja samþykki eiganda eða lóðarhafa þeirrar lóðar sem fyrirhugað sé að lausafjarmunir standi á. Í gr. 2.6.2. í byggingarreglugerð sé svo að finna heimild byggingarfulltrúa til að fjarlægja gám sem staðsettur sé á lóð án stöðuleyfis eða krefja eiganda um að hann fjarlægji gáminn. Samkvæmt 2. mgr. 56. gr. mannvirkjalaga og gr. 2.9.2. í byggingarreglugerð sé byggingarfulltrúa einnig heimilt að beita dagsektum til þvingunar í slíkum málum. Skýrt sé samkvæmt 4. mgr. nefndrar 56. gr. að dagsektir og kostnað megi innheimta með fjárnámi og hafi sveitarfélag m.a. lögveð í þeirri lóð sem gámar standi á fyrir kröfu sinni. Það sé því ljóst að skyldur eiganda gáms og lóðarhafa liggi saman og sé ekki hægt að slíta í sundur með þeim hætti sem kærandi leggi upp með í kæru sinni. Þá sé samkvæmt 15. gr. mannvirkjalaga skýrt að eigandi húsnæðis beri ábyrgð á því að fylgt sé ákvæðum gildandi laga og reglugerða við rekstur mannvirkis. Út frá almennum skýringarreglum í lögfræði gildi það ákvæði framar reglugerðum. Auk framangreinds skuli áréttað að lóðarhafi beri að lögum ábyrgð á sinni fasteign og tilheyrandi lóð í samræmi við almennar skaðabótareglur og ákvæði í lóðarleigu-samningum. Sé byggingarfulltrúa heimilt að beita þvingunarræðum gagnvart eigendum gáma sem staðsettir séu innan lóðar án stöðuleyfis og felist sú þvingun í því að eigendum beri að fjarlægja gám ella eiga á hættu að fá lagðar á sig dagsektir.

Samkvæmt 2. gr. í reglum Hafnarfjarðarbæjar um stöðuleyfi skuli innheimt gjald á hvern gám, lausafjarmun, samkvæmt gjaldskrá fyrir leyfisveitingar og þjónustu byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa í Hafnarfirði. Samkvæmt gildandi gjaldskrá nr. 1349/2019 sé gjald fyrir stöðuleyfi árið 2020 kr. 34.933 fyrir fyrsta gám eða lausafjarmun og kr. 17.113 vegna stöðuleyfis fyrir gám eða lausafjarmuni umfram þann fyrsta. Upphæð gjaldsins taki í fyrsta lagi mið af kostnaði vegna móttöku og umfjöllunar á innsendri umsókn um stöðuleyfi. Yfirfara þurfi umsóknir í samræmi við gr. 2.6.1. í gildandi byggingarreglugerð, s.s. yfirfara uppdrætti og staðsetningu gámsins sem um ræði. Gjald fyrir þennan hluta sé kr. 11.138. Þá sé gert ráð fyrir kostnaði vegna eftirlits við framfylgd útgefinna stöðuleyfa, m.a. eftirlit með að handhafi stöðuleyfis uppfylli þær kröfur sem fram komi í gr. 2.6.1., sbr. kröfu í 2. mgr. gr. 2.6.2. Það sé skylda byggingarfulltrúa að sinna slíku eftirliti, sbr. gr. 3.10.1. í byggingarreglugerð. Í rekstraráætlun sé gert ráð fyrir að slíkt eftirlit feli þá í sér athugun á staðnum. Gjald fyrir þennan hluta sé því kr. 23.795. Framangreindur kostnaður sé eðli málsins samkvæmt lægri vegna stöðuleyfis fyrir gám umfram þann fyrsta. Þó sé ljóst að kostnaður við móttöku umsóknar og það sem því fylgi falli eðli málsins samkvæmt til vegna viðbótargáma. Hér skuli þó áréttað að endanlegur raunkostnaður sveitarfélagsins vegna stöðuleyfis fyrir gáma umfram þann fyrsta kunni þó að verða hærri í einhverjum tilvikum en sem nemi upphæð gjaldsins. Sé stöðuleyfi veitt fyrir viðbótargámi eða gámunum, nokkru eftir að stöðuleyfi hafi verið veitt fyrir fyrsta

gáminn, færi hagræðingin af því að sinna eftirliti með fleiri en einum gámi á viðkomandi lóð. Þrátt fyrir þessa staðreynd þá myndi sveitarfélagið innheimta lágmarksupphæð fyrir eftirlit vegna þeirra gáma og væri gjaldið því lægra en fyrir fyrsta gám.

Einn eða fleiri ótengdir aðilar geti sótt um stöðuleyfi fyrir gám/gámum á sömu lóðinni með samþykki lóðarhafa. Eins og fram komi í gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð þurfi sérstaklega að taka tillit til öryggissjónarmiða og hollustuhátta við mat á umsóknum og útgáfu stöðuleyfa. Það eigi við um hvern og einn gám sem leyfi sé veitt fyrir. Yrði leyfi veitt með einu gjaldi óháð fjölda lausafjarmuna á lóð sé augljóst að töluvert erfiðara, ef ekki vonlaust, yrði að uppfylla þær skyldur. Þeirri afstöðu sem m.a. komi fram í leiðbeiningum Mannvirkjastofnunar, nú Húsnaðis- og mannvirkjastofnunar, sé því mótmælt.

**Niðurstaða:** Byggingarreglugerð nr. 112/2012 er sett með stoð í lögum nr. 160/2010 um mannvirki og er í reglugerðinni m.a. kveðið á um stöðuleyfi í kafla 2.6., sbr. 9. tl. 60. gr. nefndra laga. Í gr. 2.6.1. í reglugerðinni er tekið fram að sækja skuli um stöðuleyfi til að láta lausafjarmuni, s.s. gáma, standa lengur en tvo mánuði utan þeirra svæða sem sérstaklega séu skipulögð og ætluð til geymslu slíkra lausafjarmuna. Greinir aðila á um hvort skilyrði þessu sé fullnægt og hefur því verði haldið fram af hálfu Hafnarfjarðarbæjar að svæði þurfi að vera skilgreint sem gámasvæði í deiliskipulagi til að fullnægja þeirri kröfu að teljast sérstaklega skipulagt og ætlað til geymslu gáma, svo sem fram komi í reglum bæjarins um stöðuleyfi samþykktum af bæjarstjórn 12. desember 2018.

Kærandi er lóðarhafi Hringhelli 4, sem skráð er iðnaðar- og athafnalóð hjá fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands. Deiliskipulag Hellnahrauns, 1. áfangi, tekur til umræddrar lóðar og í greinargerð skipulagsins kemur fram að „Á aðaluppdráttum (byggingarnefndarteikningum) skal sýna skipulag lóðar, hæðarlegu, staðsetningu bílastæða, aðkomur, athafnasvæði, gámasvæði í samræmi við gr. 22 í byggingarreglugerð og að vera að öðru leyti í samræmi við grein um lóðafrágang í lóðarleigusamningum [...]”. Í tilvitnuðu ákvæði þágildandi byggingarreglugerðar nr. 441/1998 var fjallað um lóðauppdrætti en þar skyldi skv. 2. mgr. 22. gr. m.a. gera grein fyrir gámasvæðum og skyldi fyrirkomulag lóðar vera í eðlilegu samhengi við þá starfsemi sem fram færi í viðkomandi byggingu og næsta nágrenni. Sambærileg ákvæði er að finna í gr. 4.4.4. í núgildandi byggingarreglugerð. Meðal teikninga af lóðinni og mannvirkjum á henni sem samþykktar voru af byggingarfulltrúa árið 2001, þ.e. byggingarnefndarteikninga, er að finna lóðaruppdrátt og afstöðumyndir. Byggingarfulltrúi hefur einnig samþykkt afstöðumynd af lóðinni 13. maí 2004, lítillaga breytta vegna starfsmannahúss, og er hún nýjust af samþykktum teikningum. Allar myndirnar sýna 23 afmörkuð „geymslusvæði fyrir hvern leyfishafa“ á lóðinni og er stærð þeirra ýmist 9,5×15 eða 10×15 m. Þá er þar gert ráð fyrir þvottaplani og oliuskilju og að hluti bílastæða rúmi bifreið með tengivagni.

Náið samspil er milli skipulagslaga nr. 123/2010 og mannvirkjalaga og er í þeim báðum að finna gagnkvæmar lagatilvísanir um ýmsa þætti. Í áðurgreindri gr. 2.6.1. í byggingarreglugerð er þó ekki vísað til þess að deiliskipulag þurfi að vera fyrir hendi og verður af orðalagi ákvæðisins ekki fullyrt að það sé nauðsynlegt til að svæði geti í skilningi þess talist sérstaklega skipulagt og ætlað til geymslu þeirra lausafjarmuna sem um er fjallað í ákvæðinu. Þá liggur fyrir deiliskipulag af umræddu svæði þar sem sérstaklega er mælt fyrir um hvað sýna skuli á aðaluppdráttum eða byggingarnefndarteikningum og hafa slíkar teikningar verið samþykktar fyrir lóð kæranda sem sýna geymslusvæði. Þykir ekki varhugavert að leggja til grundvallar að þau geymslusvæði séu ætluð fyrir þá lausafjarmuni sem um er fjallað í nefndu ákvæði byggingarreglugerðar, enda eru þau hvorki bílastæði né ætluð fyrir mannvirki og standa í

eðlilegu samhengi við starfsemi kæranda á lóðinni. Bar því ekki nauðsyn til að sækja um stöðuleyfi vegna geymslu umræddra gáma á lóðinni og var bæjaryfirvöldum hvorki rétt að fara fram á það að viðlögðum dagsektum né að innheimta gjöld af kæranda vegna samþykkrar umsóknar. Verður hin kærða álagning stöðuleyfisgjalds því felld úr gildi.

Svo sem úrskurðarnefndin hefur komist að niðurstöðu um var óheimilt að gera kröfu um að sótt yrði um stöðuleyfi vegna gáma sem stóðu á þar til ætluðu svæði á lóð kæranda. Að auki skal á það bent að fyrrgreindum kröfum bæjaryfirvalda var ítrekað beint að kæranda sem lóðarhafa umræddrar lóðar þrátt fyrir að fyrir lægi að hann væri ekki eigandi gámanna. Af orðalagi gr. 2.6.1. og 2.6.2. í byggingarreglugerð er ljóst að fyrst og fremst er gert ráð fyrir því að eigandi stöðuleyfisskyldra lausafjarmuna sæki um slík leyfi og uppfylli kröfur og skilyrði vegna þess, en megi að öðrum kosti búast við að verða beittur þvingunarúrræðum. Verður ekki séð að eignarhald umræddra lausafjarmuna hafi verið sérstaklega rannsakað í máli þessu, en í ljósi niðurstöðu málsins verður ekki um það fjallað.

#### Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi kærð álagning stöðuleyfisgjalds vegna gáma á lóðinni Hringhelli 4.

---

Nanna Magnadóttir (sign)

---

Ásgeir Magnússon (sign)

---

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)