

Árið 2021, föstudaginn 5. nóvember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon, fyrrverandi dómstjóri.

Fyrir var tekið mál nr. 108/2021, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúans í Hafnarfirði frá 10. júní 2021 um að hafna því að tilteknar hönnunarteikningar vegna Selhelli 7 séu lagðar fram á ensku.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 30. júní 2021, er barst nefndinni 1. júlí s.á., kærir eigandi fasteignarinnar Selhelli 7, Hafnarfirði, þá ákvörðun byggingarfulltrúans í Hafnarfirði frá 10. júní 2021 að hafna því að tilteknar hönnunarteikningar séu lagðar fram á ensku. Er þess krafist að kæranda verði heimilað að leggja fram tiltekin hönnunargögn vegna Selhelli 7 á ensku. Jafnframt er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Hafnarfjarðarbæ 8. júlí 2021.

Málavextir: Kærandi í máli þessu er eigandi fasteignarinnar Selhelli 7, Hafnarfirði. Kærandi hefur byggt tvö Astron-stálgrindarhús á lóðinni og er nú að byggja hið þriðja. Í samskiptum við byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar kom fram að hönnunargögn vegna stálgrindar og klæðningar hússins þyrftu að vera á íslensku. Er það sú ákvörðun sem kærð er í máli þessu.

Málsrök kæranda: Kærandi bendir á að fram komi í gr. 4.2.1. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 að leyfisveitandi geti samþykkt að hönnunargögn séu ekki á íslensku, svo sem fjölmörg dæmi séu um. Í því sambandi liggja fyrir að af hálfu Hafnarfjarðarbæjar hafi áður verið samþykkt hönnunargögn sem ekki séu á íslensku. Til viðbótar við eldri teikningar kæranda að tveimur sambærilegum húsum á sömu lóð, sem fengið hafi lokaúttekt án athugasemda, megi til að mynda nefna teikningar vegna Selhelli 4, sem hafi verið á sænsku, og einnig teikningar vegna Fornubúða 5. Samskonar teikningar á ensku vegna Astron-stálgrindarhúsa hafi farið í gegn hjá byggingarfulltrúanum í Kópavogi og megi nefna Tónahvarf 9 í því sambandi. Einnig hafi byggingarfulltrúinn í Garðabæ hleypt teikningum af Astron-húsum á ensku í gegn án þýðingar og megi nefna Miðhelli 4 í því sambandi. Telji kærandi því ljóst að fjölmörg dæmi séu um að teikningar sem þessar séu samþykktar þrátt fyrir að hafa ekki verið þýddar sérstaklega á íslensku. Að gera kæranda að þýða teikningarnar, með tilheyrandi viðbótarkostnaði, feli að mati hans í sér mismunun enda liggja fyrir að öðrum aðilum, sem og kæranda í öðrum tilvikum, hafi verið heimilað að leggja fram teikningar á öðru tungumáli en íslensku í sambærilegum aðstæðum og hafi kærandi því mátt hafa réttmætar væntingar um að hann þyrfti ekki að leggja út í verulegan og óþarfan

aukagjöld vegna þýðinga. Vísist hvað þetta varði til jafnræðisreglu 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Engin raunveruleg þörf knýi á um að teikningarnar séu þýddar á íslensku. Teikningarnar hafi verið samþykktar af Teiknistofunni Óðinstorgi, en teiknistofan ábyrgist teikningarnar og hafi skrifað upp á þær. Í því sambandi sé vísað til ábyrgðar og hlutverks hönnuða, sbr. gr. 4.1.1. í byggingarreglugerð. Hönnuðir beri ábyrgð á því gagnvart eiganda mannvirkis að hönnun þeirra sé faglega unnin og mannvirkid standist þær kröfur sem til þess séu gerðar í lögum um mannvirki og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Þá hafi þegar verið þýddar nokkuð sambærilegar teikningar vegna Selhelli 1 og Selhelli 8, sem eftir atvikum sé unnt að horfa til sé uppi vafi um þýðingu við yfirferð byggingarfulltrúa. Vísað sé til meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga, þar sem fram komi að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði sem að sé stefnt verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skuli þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til. Það sé tvímælalaust íþyngjandi ákvörðun að skylda kæranda til þess að láta þýða allar teikningar og sé ljóst að lögmætu markmiði sem að sé stefnt verði náð með öðru og vægara móti, þ.e. að heimila kæranda að leggja fram teikningarnar á ensku, eins og áður hafi verið gert.

Kærandi bendi á að ekki verði séð að byggingarfulltrúi Hafnarfjarðar sé með íðorðaskrá. Telja verði mikilvægt, sé á annað borð gerð krafa um þýðingu, að slík skrá liggi fyrir svo unnt sé að nota réttu íslensku orðin að mati byggingarfulltrúa.

Ekki verði séð að aukið öryggi felist í þýddum teikningum. Um sé að ræða teikningar á ensku sem sé alþjóðlegt tungumál sem flestir ef ekki allir Íslendingar hafi góð tök á og sé það tungumál notað út um allan heim í samskiptum á milli húsbyggjenda og framleiðenda. Alþjóðlegir staðlar um byggingarframkvæmdir séu einnig oft á ensku, sem og CE-merkingar um gæði byggingarefna. Þvert á móti verði raunar að ætla að teikningar á ensku stuðli að öryggi, enda margir sem komi að byggingu umrædds húss sem hafi takmarkaða eða enga þekkingu á íslenskri tungu.

Í 60. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki séu viðmiðunarreglur varðandi setningu reglugerða á grundvelli laganna. Í 1. mgr. komi fram að í reglugerð skuli vera ákvæði um tiltekin atriði og sé þar í 2. tölul. sértaklega tekið fram eftirfarandi: „Hönnunargögn, byggingarlýsingar, skýrslur um innra og ytra eftirlit, greinargerðir og önnur gögn sem skila þarf vegna umsóknar um byggingarleyfi eða tilkynningar skv. 1. mgr. 9. gr. Í reglugerð skal kveða á um kröfur til hönnunargagna mismunandi mannvirkja og mannvirkjahluta og skiptingu uppdráttar í aðal-, sér- og deiliuppdrætti. Einnig skulu vera ákvæði um hönnunargögn sem skila skal vegna virkjana og annarra sérhæfðra mannvirkja og til hvaða þátta eftirlit útgefanda byggingarleyfis skal taka.“ Hvorki sé í tilvitnuðu ákvæði laganna né annars staðar í lögnum minnst á það að hönnunargögn skuli vera á íslensku og telji kærandi það vera vísbendingu um að það sé háð mati í hverju tilviki, sem byggist á meðalhófsreglu stjórnslulaga.

Málsrök Hafnarfjarðarbæjar: Af hálfu bæjaryfirvalda er bent á að fjallað sé um hönnunargögn í gr. 4.2. í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Í 3. mgr. gr. 4.2.1. segi að hönnunargögn skuli vera á íslensku nema leyfisveitandi samþykki annað. Það sé því ákvörðun byggingarfulltrúa hvort tekið sé á móti hönnunargögnum á öðru tungumáli en íslensku. Tilgangur reglunnar virðist fyrst og fremst vera að reyna að tryggja rétta afgreiðslu umsókna og að framkvæmdir séu í samræmi við það sem útgefið leyfi kveði á um. Dæmi hafi verið um að móttaka hönnunargagna á ensku hafi

leitt til þess að aðilar hafi skýrt hugtök með ólíkum hætti, sem leitt hafi til þess að ekki hafi verið framkvæmt í samræmi við útgefið leyfi. Af þessum ástæðum hafi byggingarfulltrúi ekki samþykkt hönnunargögn á öðrum tungumálum en íslensku undanfarin ár.

Framangreind afstaða sé einnig í fullu samræmi við ákvæði laga nr. 61/2011 um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, en þar komi fram í 8. gr. að íslenska sé mál stjórnvalda, jafnt ríkis sem sveitarfélaga.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun byggingarfulltrúa Hafnarfjarðar að synja móttöku hönnunargagna á ensku. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnaratriða á sviði umhverfis- og auðlindamála, eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Í samræmi við þetta tekur úrskurðarnefndin lögmati kærðrar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu. Verður því ekki tekin afstaða til kröfu kæranda um að honum verði heimilað að leggja fram tiltekin hönnunargögn á ensku.

Samkvæmt 2. tölul. 60. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki skal fjalla um kröfur til hönnunargagna mismunandi mannvirkja í reglugerð. Fjallað er um hönnunargögn í 3. mgr. gr. 4.2.1. í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Þar kemur fram að hönnunargögn skuli vera á íslensku nema leyfisveitandi samþykki annað. Ljóst er af lestri ákvæðisins að meginreglan er sú að hönnunargögn skuli vera á íslensku en einnig að undantekningu megi gera frá þeirri reglu. Við mat á því hvort beita eigi undantekningunni þarf að taka mið af ákvæðum annarra laga, sem og af óskráðum meginreglum stjórnvíslyuréttarins.

Samkvæmt 8. gr. laga nr. 61/2011 um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls er íslenska mál stjórnvalda, jafnt ríkis sem sveitarfélaga. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að nefndum lögum kemur fram að um meginreglu sé að ræða sem kunni að vera óhjákvæmilegt að víkja frá við sérstakar aðstæður. Kemur sérstaklega fram að meginreglan taki til meðferðar mála í stjórnvíslyslunni. Ef gera eigi undantekningu frá meginreglunni verði að vera til þess sérstök heimild í lögum. Á mörgum sviðum, einkum í stjórnvíslyslunni, hljóti samskipti að fara fram á öðrum málum og megi þar nefna samskipti íslenskra yfirvalda og yfirvalda einstakra erlendra ríkja, samskipti við alþjóðastofnanir og samtök, munnleg samskipti milli stjórnvalda og borgaranna, t.d. á sviðum sem snúi að erlendum mönnum búsettum hér.

Í 130. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 kemur fram að sveitarstjórn móti sveitarfélaginu málstefnu í samráði við Íslenska málnefnd. Þar skuli koma fram að öll gögn liggi fyrir á íslensku svo sem kostur sé og skuli gerð grein fyrir heimilum undantekningum á þeirri reglu. Enn fremur skuli koma fram hvaða gögn liggi að jafnaði fyrir í erlendum málbúningi og hvaða tungumál þar sé um að ræða.

Líkt og að framan segir er 3. mgr. gr. 4.2.1. í byggingarreglugerð matskennd regla. Við beitingu matskenndra reglna verða stjórnvöld að leggja raunverulegt mat á þær aðstæður sem fyrir hendi eru í hverju og einu máli og geta því ekki sett almennar verklagsreglur sem takmarka skyldubundið mat þeirra að verulegu eða öllu leyti. Svo virðist sem bæjaryfirvöld hafi ekki sett sveitarfélaginu málstefnu í samræmi við 130. gr. sveitarstjórnarlaga, sem er þó hin lögboðna leið til að setja

verklagsreglur um undantekningar frá meginreglunni um að málsmeðferð og gögn skuli vera á íslensku. Verður að telja að það verklag byggingarfulltrúans í Hafnarfirði að taka ekki á móti neinum gögnum á ensku sé til þess fallið að þrengja um of það mat sem stjórnvöldum ber að beita skv. 3. mgr. gr. 4.2.1. í byggingarreglugerð. Einnig er rétt að benda á að samkvæmt 1. mgr. 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn mála. Engin tilraun hefur verið gerð til þess af hálfu bæjaryfirvalda að útskýra hvers vegna önnur sjónarmið eigi við í máli þessu en um önnur leyfi kæranda til að reisa samskonar hús á sömu lóð, Selhelli 7, Hafnarfirði, en þar munu hönnunargögn hafa verið á ensku.

Þá lágmarkskröfu verður að gera að rökstuðningur uppfylli áskilnað 22. gr. stjórnslulaga um efni rökstuðnings. Skal m.a. í rökstuðningnum, að því marki sem ákvörðun byggist á mati, greina frá þeim megin sjónarmiðum sem ráðandi voru við matið, sbr. 1. mgr. nefndrar 22. gr. Eins og áður greinir verður ekki séð að nauðsynlegt mat hafi farið fram á því hvort skilyrði hafi verið til að heimila móttöku hönnunargagna á ensku, t.a.m. í ljósi þess að þegar hafði verið byggt samkvæmt nefndum gögnum og því síður koma þau megin sjónarmið fram sem að baki slíku mati gætu hafa legið. Verður því að telja að rökstuðningi hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið svo verulega áfátt að fella beri hana úr gildi.

Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúans í Hafnarfirði frá 10. júní 2021 um að hafna því að tiltekna hönnunarteikningar vegna Selhelli 7 séu lagðar fram á ensku.

Nanna Magnadóttir (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)