



Árið 2018, fimmtudaginn 6. september, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 116/2016, kæra vegna meintra óleyfisframkvæmda á Látrum í Aðalvík, Ísafjarðarbæ.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 28. ágúst 2016, er barst nefndinni 2. september s.á., kærir Miðvík ehf., eigandi hluta eyðijarðarinnar Látra í Aðalvík, meintar óleyfisframkvæmdir á Látrum. Er þess óskað að bygging nánar tilgreinds húss verði úrskurðuð óleyfisframkvæmd og að byggingaraðila verði gert að fjarlægja húsið. Til vara er þess krafist að Ísafjarðarbær tryggi að húsið verði fjarlægt innan tilskilins tímafrests og til þrautavara að kærandi fái heimild til að fjarlægja það á kostnað byggingaraðila. Jafnframt er kærð skráning fyrrgreinds húss í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands. Loks er gerð krafa um að geymsluskúrar sem staðsettir séu í fjörुकambinum og reistir hafi verið án tilskilinna leyfa verði fjarlægðir á kostnað eigenda þeirra. Úrskurðarnefndin móttók frekari athugasemdir og skýringar kæranda 2. og 20. febrúar 2017 og 22. maí, 11. júní og 17. júlí 2018.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Ísafjarðarbæ 13. september 2016 og í febrúar, mars og september 2018.

Málavextir: Látrar í Aðalvík teljast hluti af Hornstrandafríðlandi skv. auglýsingu nr. 332/1985 um friðland á Hornströndum. Samkvæmt lið 1 í auglýsingunni er öll mannvirkja-gerð, jarðrask og önnur breyting á landi, svo og undan landi allt að 60 fððmum frá stórstraumsfjöruborði, háð leyfi Umhverfisstofnunar. Einnig er í gildi samkomulag frá árinu 2004 milli Ísafjarðarbæjar, Umhverfisstofnunar og Landeigendafélags Sléttu- og Grunnavíkurepps um vinnureglur við úthlutun byggingarleyfa í friðlandinu. Í því samkomulagi er tekið fram að nýbyggingar eða breytingar á byggingum í friðlandinu á Hornströndum séu háðar byggingarleyfi og leyfi Umhverfisstofnunar, sbr. framangreinda auglýsingu.

Á fundi skipulags- og mannvirkjanefndar Ísafjarðarbæjar 24. september 2014 var tekið fyrir erindi kæranda, dags. 26. ágúst s.á., um að byggingarfulltrúi hlutaðist til um að hús nr. 03 0101, svonefnt Sjávarhús, á Látrum í Aðalvík yrði fjarlægt, þar sem það hefði verið reist án tilskilinna leyfa. Ákvað nefndin að óska eftir minnisblaði frá bæjarlögmanni vegna málsins og leita umsagnar Umhverfisstofnunar. Jafnframt var meintum byggingaraðila gefið færi á að koma að athugasemdum, sem hann og gerði. Hafnaði hann því að húsið hefði verið byggt án heimilda. Með bréfi skipulags- og byggingarfulltrúa til kæranda, dags. 3. febrúar 2015, var tilkynnt að framkominni kröfu hans væri hafnað með þeim rökum að langt væri liðið frá

byggingu hússins. Þá var tekið fram að það félli ekki undir valdsvið Ísafjarðarbæjar að skera úr um einkaréttarlegan ágreining milli landeigenda og fasteignareiganda.

Ísafjarðarbær tilkynnti jafnframt meintum byggingaraðila hússins um afgreiðslu málsins með bréfi, dagsettu sama dag, eða 3. febrúar 2015. Í því bréfi var enn fremur tekið fram að ljóst væri af fyrirliggjandi gögnum að breytingar og/eða endurbætur hefðu verið gerðar á umræddri fasteign á undanförunum árum, að því er virtist án tilskilinna leyfa, og var óskað nánari skýringa á því. Í svarbréfi, dags. 23. s.m., kom fram að byggingaraðili hússins væri ekki eigandi umræddrar jarðar en hefði fengið leyfi frá eiganda hennar til að reisa húsið á sínum tíma. Endurbætur sem byggingaraðili hefði ráðist í vegna viðhalds hússins væru aðeins minniháttar lagfæringar. Þá hefði viðbyggingu verið skeytt við húsið árið 2012 en byggingaraðili hefði ekki komið að þeirri framkvæmd.

Hinn 11. mars 2015 var á fundi skipulags- og mannvirkjanefndar tekin fyrir að nýju ósk um niðurrif á húsi nr. 03 0101 á Látrum. Var eftirfarandi m.a. fært til bókar: „Í bréfi [...] kemur fram að eigendur upphafslegs húss hafi ekki komið að viðbyggingu hússins, séu ekki eigendur viðbyggingarinnar og hafi ekki frekari upplýsingar um framkvæmdir. Þá er óskað eftir afstöðu Ísafjarðarbæjar til þess hvort málinu teljist lokið hvað eigendur Sjávarhúss varðar. Ekki er unnt að fallast á þessi sjónarmið eigenda Sjávarhússins varðandi viðbyggingu fasteignarinnar. Viðbygging verður að teljast tilheyra þeirri fasteign sem hún er skeytt við, sbr. 2. gr. laga nr. 40/2002, og þannig á ábyrgð eigenda eða eigenda þeirrar fasteignar að lögum. Byggingarfulltrúa er falið að tilkynna eigendum Sjávarhússins þá afstöðu Ísafjarðarbæjar að málinu sé þannig ekki lokið gagnvart þeim. Eigendum fasteignarinnar skal jafnframt tilkynnt, með vísan til 2. mgr. 55. gr. laga nr. 160/2010, þrátt fyrir framangreinda afstöðu þeirra til málsins, að til greina komi að krefjast þess að óleyfisframkvæmdirnar verði fjarlægðar, og skal þeim gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og andmælum hvað það varðar.“ Var byggingaraðila tilkynnt um greinda afgreiðslu með bréfi, dags. 13. mars 2015, og honum gefinn fjögurra vikna frestur til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Með bréfi kæranda til byggingarfulltrúa, dags. 15. apríl 2016, voru fyrri athugasemdir um Sjávarhúsið áréttaðar. Jafnframt var bent á að fjölmörg áhaldahús hefðu verið reist í fjörukambinum án tilskilinna leyfa. Var enn skorað á Ísafjarðarbæ að hefja lögformlegt ferli er lyti að því að Sjávarhúsið yrði fjarlæggt, sem og áhaldahúsin. Þá áréttaði kærandi fyrri sjónarmið sín með bréfi til sveitarfélagsins, dags. 10. júní s.á., og skoraði enn á ný á sveitarfélagið að sinna málum er vörðuðu Sjávarhúsið. Var erindið tekið fyrir á fundi bæjarráðs 27. júní 2016 og því vísað til skipulags- og mannvirkjanefndar, en erindið mun ekki hafa verið tekið fyrir að nýju hjá sveitarfélaginu.

Á fundi umhverfis- og framkvæmdanefndar annars vegar og skipulags- og mannvirkjanefndar hins vegar 9. júlí 2015 var kallað eftir því að þeir sem gerðu tilkall til smáhýsa í fjörunni að Látrum í Aðalvík gæfu sig fram við Ísafjarðarbæ fyrir 1. september 2015 og gerðu grein fyrir framkvæmdunum. Eftir þann tíma áskildi Ísafjarðarbær sé rétt til aðgerða. Mun auglýsing þessa efnis hafa verið birt í fréttamiðli sama dag. Munu tveir eigendur hafa svarað Ísafjarðarbæ, en ekki verður séð af gögnum málsins hverjar endanlegar lyktilir þessa hafi orðið.

Málsrök kæranda: Kærandi tekur fram að á áttunda áratug síðustu aldar hafi verið hafist handa við að reisa í óleyfi tiltekið hús, Sjávarhúsið, í fjörukambinum á Látrum á landareign annarra í friðlandinu. Hafi húsið verið stækkað á síðustu árum, jafnframt án tilskilinna leyfa. Ekki hafi verið haft samband við landeigendur eða hið opinbera vegna byggingarframkvæmda við húsið og sveitarfélagið hafi aldrei látið málið til sín taka. Kærandi hafi ritað Ísafjarðarbæ

fjögur bréf um málið á undanförunum árum, en engin svör fengið. Sé það skýrt brot á 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hafi Ísafjarðarbær ekki sinnt lögbundnu eftirlitshlutverki sínu þrátt fyrir ítrekaðar og formlegar ábendingar þar um. Hafi ásýnd friðlandsins látið verulega á sjá og mikið jarðrask orðið. Látrar séu teknir að fá á sig mynd lítils þorps.

Að auki sé með öllu óheimilt að byggja mannvirki á svæðinu nema til komi sérstakt leyfi Umhverfisstofnunar þar um. Hafi sveitarfélagið sent beiðni um heimild fyrir húsinu til Hornstrandanefndar í október 2014 í stað þess að senda beiðni beint til Umhverfisstofnunar. Sé afgreiðsla Hornstrandanefndar ómarktæk en þrír nefndarmanna hafi ekki uppfyllt skilyrði II. kafla laga nr. 37/1993 um sérstakt hæfi nefndarmanna.

Ísafjarðarbær hafi tekið að skrásetja öll óskráð hús í friðlandi Hornstranda upp úr síðustu aldamótum. Þetta hafi verið gert án samráðs við landeigendur og án vitneskju þeirra og þeim hafi ekki verið gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum. Hafi málið uppgötvast fyrir tilviljun vorið 2016. Um sé að ræða lögleysu frá upphafi til enda. Ekki hafi verið gengið úr skugga um að byggingaraðili áðurgreinds húss ætti þinglýstan eignarrétt að landi að Látrum, en svo sé ekki. Hafi umrætt hús og hús sem sé fast upp við það fengið sama fastanúmer í fasteignaskrá, en um sé að ræða tvö aðskilin hús, hvort á sínum húsgrunni.

Til að smáhýsi séu undanþegin byggingarleyfi samkvæmt ákvæðum byggingarreglugerðar nr. 112/2012 þurfi ákveðin skilyrði að vera fyrir hendi. Meðal annars að 3 m séu á milli húsa og að þau séu ekki ætluð til íveru. Á skorti að skilyrði þessi séu uppfyllt vegna smáhýsa þeirra sem reist hafi verið í fjörुकambinum. Samkvæmt auglýsingu nr. 332/1985 um friðland Hornstranda þurfi alltaf leyfi frá Umhverfisstofnun fyrir mannvirkjagerð og ekki sé veitt undantekning vegna smáhýsa. Þá hafi Ísafjarðarbær ekki virt bindandi samkomulag milli Ísafjarðarbæjar, Umhverfisstofnunar og Landeigendafélags Sléttu- og Grunnavíkurbrepps um vinnureglur varðandi afgreiðslu umsókna um byggingarleyfi í friðlandinu.

Aðalvík sé ekki í alfaraleið og sæki hluthafar kæranda staðinn óreglulega þar sem þeir búi á höfuðborgarsvæðinu. Það sé því erfiðleikum bundið að framkvæma reglubundið eftirlit. Sveitarfélagið upplýsi ekki landeigendur um mál sem kunni að vera í gangi, t.d. skráningu á óleyfisframkvæmd. Skráningar á heimasíðu Ísafjarðarbæjar séu ekki gefnar í rauntíma og geti liðið það langur tími að lögbundinn frestur til að senda kæru til úrskurðarnefndarinnar sé liðinn áður en landeigendur geti aðhafst nokkuð. Andmælaréttur sé að engu hafður og sé brotið gegn 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga.

Kærandi hafi fyrst fengið vitneskju um viðbyggingu við umrætt hús og skráningu þess hjá þjóðskrá 15. apríl 2016. Ýmislegt hafi valdið því að kæra hafi ekki borist fyrr, svo sem andlát stjórnarformanns félags kæranda og sumarleyfi, og verði að telja það afsakanlegt í skilningi 2. tl. 28. gr. stjórnsýslulaga að kæra hafi borist að liðnum kærufresti. Þá verði að telja það veigamikla ástæðu í skilningi umrædds ákvæðis að samkvæmt Aðalskipulagi Ísafjarðarbæjar 2008-2020 sé búið að setja kvóta á það hve mikið megi byggja í friðlandi Hornstranda. Skerði allar óleyfisframkvæmdir þannig réttindi landeigenda að miklum mun og feli í sér ígildi eignaupptöku. Loks hafi enginn orðið fyrir auknu tjóni vegna þess að kæra hafi borist úrskurðarnefndinni eftir að einn mánuður hafi verið liðinn frá vitneskju um viðbygginguna.

Málsrök Ísafjarðarbæjar: Af hálfu Ísafjarðarbæjar hefur ekki verið skilað greinargerð í máli þessu en sveitarfélagið hefur lagt fram gögn er málið varða og veitt skýringar. Tekur sveitarfélagið fram að smáhýsi í fjörुकambinum séu undanþegin byggingarleyfi og að

Ísafjarðarbær hafi ekki haft aðkomu að lóðarréttindamálum á þessu svæði. Um einkaréttarlegan ágreining aðila sé að ræða sem sé bæjaryfirvöldum óviðkomandi.

Færðar hafa verið fram frekari röksemdir í máli þessu sem ekki verða raktar nánar.

Niðurstaða: Í hnotskurn snýst ágreiningur máls þessa um meintar óleyfisframkvæmdir á Látrum í Aðalvík. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki ber sveitarstjórn ábyrgð á að stjórnslagsla og eftirlit byggingarfulltrúa sé í samræmi við ákvæði laganna og annast byggingarfulltrúi eftirlit með mannvirkjagerð er fellur undir 1. og 2. mgr. 9. gr. sömu laga. Getur byggingarfulltrúi m.a. mælt fyrir um niðurrif óleyfisframkvæmdar í því skyni að bregðast við að gengið sé gegn almannahagsmunum þeim er búa að baki mannvirkjalögum, en einstaklingum er ekki tryggður lögvarinn réttur til að knýja byggingaryfirvöld til beitingar þvingunarúrræða. Er enda einstaklingum tryggð önnur réttarúrræði til þess að verja einstaklingsbundna hagsmuni sína.

Kærufrestur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála er einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðun þá sem kæra skal samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Berist kæra að liðnum kærufresti ber að vísa henni frá skv. 1. mgr. 28. gr. stjórnslagslulaga nr. 37/1993, nema afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrir eða veigamiklar ástæður mæli með því að kæran verði tekin til efnismeðferðar. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins skal kæru þó ekki sinnt ef meira en ár er liðið frá því að ákvörðunin var tilkynnt aðila.

Svo sem áður er rakið í málavaxtalýsingu fór kærandi fór fram á það við byggingarfulltrúa að svonefnt Sjávarhús yrði fjarlægð þar sem fyrir því væru ekki tilskilin leyfi lögum samkvæmt. Hafnaði byggingarfulltrúi þeirri kröfu kæranda og var honum tilkynnt sú niðurstaða með bréfi, dags. 3. febrúar 2015. Kæra í máli þessu barst úrskurðarnefndinni 2. september 2016 og með vísan til þessa og 2. mgr. 28. gr. stjórnslagslulaga kemur því ekki til álita að endurskoða lögmati þeirrar ákvörðunar byggingarfulltrúa, enda er meira en ár liðið frá því að sú ákvörðun var tilkynnt kæranda. Verður kröfu kæranda þar um því vísað frá nefndinni.

Samkvæmt upplýsingum frá Ísafjarðarbæ hefur erindi kæranda um að fjarlægja beri ólögmeta stækkun Sjávarhússins ekki verið tekið fyrir að nýju. Þá verður ekki séð að fyrir liggi ákvörðun byggingarfulltrúa um hvort fjarlægja skuli áhaldahús í fjörkambinum, en fram hefur komið að byggingarfulltrúi telji mál er þau varðar bæjaryfirvöldum óviðkomandi þar sem um sé að ræða smáhýsi sem ekki séu byggingarleyfisskyld. Sé því um einkaréttarlegan ágreining að ræða. Skýrt er kveðið á um það í 2. mgr. 26. gr. stjórnslagslulaga að ákvörðun sem ekki bindur enda á mál verði ekki kærð fyrir en málið hafi verið til lykta leitt, en af framansögðu virðist svo ekki vera. Verður því að svo komnu máli að líta á þann hluta kærunnar sem kæru á óhæfilegum drætti á afgreiðslu máls, skv. 4. mgr. 9. gr. stjórnslagslulaga, en stjórnvöldum ber að taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt er skv. 1. mgr. nefndrar 9. gr. Með vísan til þess hversu langur tími er liðinn frá því að kærandi fór fram á að umrætt Sjávarhús yrði fjarlægð og að ekki verður séð að enn liggi fyrir afgreiðsla byggingarfulltrúa hvað viðbyggingu þess húss varðar verður að telja að afgreiðsla á erindum kæranda sé farin að tefjast umfram það sem við verði unað, þrátt fyrir þær skýringar sveitarfélagsins að eðlilegt hafi þótt að bíða eftir úrskurði um lögmati hússins. Er og ljóst að þrátt fyrir þær skýringar byggingarfulltrúa til úrskurðarnefndarinnar að hann telji áhaldaskúra þá sem um ræðir vera smáhýsi sem ekki séu byggingarleyfisskyld þá hefur hann ekki svarað erindi kæranda þess

efnis að þau verði fjarlægð, með þeim eða öðrum rökum. Er því lagt fyrir byggingarfulltrúa að taka erindi kæranda frá 15. apríl og 10. júní 2016 til efnislegrar meðferðar án frekari tafa.

Í kæru er einnig gert að umtalsefni skráning mannvirkja að Látrum í fasteignaskrá, sem fram fór hjá Fasteignamati ríkisins á árinu 2000 samkvæmt tilkynningum sveitarfélagsins, sbr. þágildandi lög nr. 94/1976 um skráningu og mat fasteigna. Lögin voru endurútgefin með sama heiti og eru þau nú nr. 6/2001 og fer Þjóðskrá Íslands með yfirstjórn fasteignaskráningar og rekur fasteignaskrá. Bæði eldri og yngri lög gera ráð fyrir að sveitarstjórnir beri ábyrgð á upplýsingagjöf um m.a. mannvirki í umdæmum þeirra og að byggingarfulltrúa sé að jafnaði falið það hlutverk. Enga kærueimild er að finna til úrskurðarnefndarinnar vegna þessa, en skv. 59. gr. mannvirkjalaga eru stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli þeirra laga kærnanlegar til úrskurðarnefndarinnar. Getur þar m.a. verið um að ræða ákvæðanir byggingarfulltrúa um byggingarleyfi sem eftir atvikum er undanfari skráningar mannvirkis í fasteignaskrá. Slíkar ákvæðanir liggja ekki fyrir í gögnum úrskurðarnefndarinnar, en hafi þær legið fyrir á árinu 2000 er kærufrestur vegna þeirra í öllu falli löngu liðinn. Með hliðsjón af framangreindu eru ekki forsendur fyrir frekari umfjöllun úrskurðarnefndarinnar um þetta atriði en hafi kærundur eitthvað frekar við skráninguna að athuga geta þeir eftir atvikum snúið sér til Þjóðskrár Íslands.

Uppkvæðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist verulega sökum mikils fjölda og umfangs mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Vísað er frá kröfu kæranda um að hús nr. 03 0101, svonefnt Sjávarhús, á Látrum í Aðalvík skuli fjarlægð.

Lagt er fyrir byggingarfulltrúa Ísafjarðarbæjar að taka afstöðu til kröfu kæranda um að viðbygging við umrætt hús að Látrum skuli fjarlægð. Enn fremur er lagt fyrir byggingarfulltrúa að afgreiða erindi kæranda um að áhaldahús í fjörुकambinum skuli fjarlægð.

Nanna Magnadóttir (sign)

Ásgeir Magnússon (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

