



Ár 2024, þann 30. apríl 2024, er kveðinn upp svohljóðandi

Úrskurður

í máli nr. IRN23120117

Kæra Karls Heimis Karlssonar og Rúnu Hjaltsted Guðmundsdóttur á ákvörðun Grímsness- og Grafningshrepps.

I. Kröfur og kærueimild

Þann 12. september 2023 barst ráðuneytinu stjórnarsýslukæra Láru V. Júlíusdóttur, lögmanns f.h. Karls Heimis Karlssonar og Rúnu Hjaltsted Guðmundsdóttur (hér eftir nefnd kærendur), vegna ákvörðunar Grímsness- og Grafningshrepps (hér eftir nefnt sveitarfélagið), dags. 6. september 2023, þess efnis að hafna kröfu þeirra um að breyta gildandi aðalskipulagi sveitarfélagsins svo kærendur geti fengið skráð lögheimili þar sem þau hafa fasta búsetu.

Lögmaður kærenda vísar til kærueimildar í 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Samkvæmt 2. mgr. 111. gr. er kærufrestur 3. mánuðir og barst kærán innan kærufrests.

II. Málsatvik / Málsmeðferð

Kærendur hafi keypt fasteignina Tjarnahólsbraut 82 á árinu 2021 og hugað þar á framtíðarbúsetu og hafi haft þar fasta búsetu síðan. Þegar þau hafi ætlað að skrá lögheimili sitt á eigninni hafi þeim verið tjáð að það væri ekki hægt, þar sem eignin væri sumarbústaður og staðsett í skipulagðri frístundabyggð samkvæmt aðalskipulagi Grímsness- og Grafningshrepps.

Í framhaldi hafi þau sent erindi til sveitarfélagsins þar sem farið var þess á leit að fá skráð lögheimili sitt á eigninni en til þess þyrfti að breyta aðalskipulagi sveitarfélagsins.

Með bréfi sveitarfélagsins, dags. 6. september 2023 hafi erindi kærenda verið hafnað.

Ákvörðun sveitarfélagsins var kærð til ráðuneytisins með bréfi dags. 11. september 2023.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 13. september 2023, var sveitarfélaginu gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum um kærana. Umsögn sveitarfélagsins barst ráðuneytinu 4. október 2023.

Með bréfi ráðuneytisins, dags. 6. október 2023, var kærendum kynnt umsögn sveitarfélagsins. Þeim var jafnframt gefinn kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum. Engar frekari athugasemdir bárust ráðuneytinu.

III. Málsástæður / Rök

Kærendur byggja á því að þau eigi rétt á að ráða búsetu sinni sbr. 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrá lýðveldisins nr. 33/1944 og frelsi þeirra til þess sé verndað í Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Benda þau á að í 1. mgr. 2. gr. samningsviðauka nr. 4 við mannréttindasáttmálann komi fram: „Öllum þeim sem á löglegan hátt eru staddir á landi einhvers ríkis skuli frjálsir ferða og dvalarstaðar þar í landi.“ Benda þau einnig á að í 3. mgr. sömu greinar komi fram: „Eigi má leggja nokkrar hömlur á vernd slíkra réttinda, umfram það sem lög standa til og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, í þágu allsherjarreglu, til að firra



glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.“ Benda kærendur á að réttur þeirra verði ekki takmarkaður nema með skýru lagaboði.

Einnig byggja kærendur á því að þau rök sem fram komi í ákvörðun sveitarfélagsins falli ekki undir 2. gr. samningsviðauka nr. 4 við Mannréttindasáttmála Evrópu um lögmætar forsendur fyrir búsetufrelsi. Rétt skráning lögheimilis kæranda myndi hvorki hrófla við þjóðaröryggi né almannaheill, gengi ekki gegn allsherjarreglu, myndi ekki leiða til aukinna glæpa, röskunar á heilsu manna eða siðgæði, hvað þá að hún myndi ógna réttindum eða frelsi annarra einstaklinga. Í staðinn hafi sveitarfélagið aðeins byggt á að í stefnumörkun aðalskipulags sveitarfélagsins sé ekki gert ráð fyrir að skilgreind yrðu ný íbúðasvæði í dreifbýli.

Þá gera kærendur athugasemdir við stjórnvísu sveitarfélagsins og að ekki hafi verið gætt meðalhófs eða jafnræðis þar sem mörg dæmi hafi verið um að íbúar frístundahúsa hafi fengið skráð lögheimili sitt.

IV. Umsögn sveitarfélagsins

Sveitarfélagið gerir eftirfarandi athugasemdir:

1. Kærendur geta ekki krafist breytinga á aðalskipulagi.

Sveitarfélagið bendir á að kærendur geti ekki átt kærnaðild í málinu þar sem krafa kæranda lýtur að breytingu á aðalskipulagi. Ákvarðanir um gerð eða breytingar á aðalskipulagi teljist ekki til stjórnvaldsákvarðana í lagalegu tilliti heldur til almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Aukinheldur falli málið utan endurskoðunarvalds ráðherra.

Bendir sveitarfélagið á að kærendur byggji kærueimild sína á 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, sbr. 1. mgr. 109. gr. sömu laga. Fram komi í 1. mgr. 111. gr. að aðila máls sé heimilt að kæra til ráðuneytisins ákvarðanir um rétt eða skyldu manna sem lúta eftirliti þess skv. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarfélagið bendir hér sérstaklega á að tilvísun til „ákvarðan[a] um rétt eða skyldu manna“ sem er svo áréttað í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu bendi til að kærueimildin takmarkist við stjórnvaldsákvarðanir.

Sveitarfélagið bendir á að óumdeilt sé að húsið sem kærendur vilja fá lögheimilisskráningu í sé skilgreint sem frístundahús og að það standi í skilgreindri frístundabyggð samkvæmt gildandi aðalskipulagi Grímsness- og Grafningshrepps. Bendir sveitarfélagið á að engu breyti þó húsið hafi verið skilgreint sem „heilsárshús“ í sölugögnum eða kaupsamningi.

Um ákvörðun sveitarfélags um að skilgreina landnot og byggðapróun á tilteknu svæði undir frístundabyggð byggist á skipulagsvaldi sveitarfélags samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010. Bendir sveitarfélagið á að við afgreiðslu aðalskipulags Grímsness- og Grafningshrepps hafi ákvæðum skipulagslaga verið fylgt í hvívetna. Skipulagið hafi hlotið samþykki Skipulagsstofnunar 13. desember 2022 og öðlastt gildi með birtingu í B-deild Stjórnartíðinda. Athugasemdafrestur íbúa og annarra sem hagsmuna hafa að gæta af afgreiðslu skipulagsins sé löngu liðinn.

Sá rammi sem afgreiðslu og gildistöku aðalskipulags sé settur að lögum bendi til þess að aðalskipulag sveitarfélaga feli í sér almenn stjórnvaldsfyrirmæli, sem beinist út á við að borgurunum, en feli ekki í sér ákvörðun um réttindi og skyldur manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnvísulaga nr. 37/1993. Þannig bendir sveitarfélagið á að aðalskipulag sveitarfélags feli í sér sams konar fyrirmæli til borgaranna og reglugerðir ráðherra hafi að lögum. Telur sveitarfélagið að



þegar af þessari ástæðu beri ráðuneytinu að hafna kröfum kæranda enda eigi þeir ekki lögvarða og einstaklingsbundna hagsmuni að gæta af því að fá úrlausn kröfu sinna um breytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins.

Sveitarfélagið bætir síðan við að ekki sé gert ráð fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar geti sett fram kröfur um breytingar á aðalskipulagi. Vissulega sé þeim það ekki óheimilt að óska eftir breytingum en sveitarfélagi sé ekki skylt að verða við slíkum beiðnum. Að mati sveitarfélagsins verði niðurstöðunni verði sannanlega ekki skotið til ráðherra.

2. Innviðaráðherra getur ekki gert sveitarfélaginu að breyta aða skipulagi.

Með vísan til framangreinds byggir sveitarfélagið á að ráðherra sé ókleyft að verða við kröfum kæranda, enda bryti slík niðurstaða í bága við sjálfstæði sveitarfélagsins, sem varið sé af 78. gr. stjórnarskrárinnar, og því skipulagsvaldi sem sveitarstjórn sé falið samkvæmt skipulagslögum. Engar lagalegar forsendur eða réttarheimildir standi til þess að ráðherra geti gert sveitarfélagi að breyta aðalskipulagi.

3. Óheimilt að skrá lögheimili í frístundabyggð.

Telji ráðuneytið að kærandi hafi kærnaðild að málinu þá byggir sveitarfélagið á því að sveitarstjórn hafi eingöngu verið að sinna skyldum sínum samkvæmt lögum og löglegum fyrirmælum þegar beiðni kæranda hafi verið hafnað.

3.1. Synjun um skráningu lögheimilis byggði á lögum.

Sveitarfélagið bendir á að fyrir liggja að kærendum hafi verið meinað að skrá lögheimili sitt í frístundahúsi sínu þar sem það sé skilgreint sem frístundahús og það standi í frístundabyggð. Um þetta verði ekki deilt. Sveitarfélagið hafi ekki meinað kærendum um skráninguna heldur Þjóðskrá Íslands en um skráninguna fari skv. lögum nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur.

Ekki liggja þó fyrir að kærundur hafi beint kröfum sínum að Þjóðskrá Íslands en að mati sveitarfélagsins hefði það ekki skilað neinum árangri.

Hugtakið lögheimili sé skilgreint með eftirfarandi hætti í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 80/2018, um lögheimili og aðsetur: „Lögheimili skal skráð í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum húsi, við tiltekna götu eða í dreifbýli, sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá Húsnæðis- og Mannvirkjastofnunar og hefur staðfang.“

Skráning húsnæðis sem íbúðarhúss ráðist af því hvernig landnotkun viðkomandi svæðis sé skilgreind í skipulagsáætlun sveitarfélags, sbr. ákvæði skipulagslaga. Telur sveitarfélagið að af þessu megi jafnframt álykta að lögheimili verði ekki skráð í frístundahúsi, nema þá e.t.v. það standi á svæði sem sé skilgreint undir íbúðir í aðal- eða deiliskipulagi og það uppfylli kröfur til slíks húsnæðis samkvæmt mannvirkjalögum og byggingareglugerð. Til hliðsjónar vísar sveitarfélagið hér til 9. tölulið. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, nú 11. tölulið sömu laga, sbr. 10. gr. laga nr. 30/2023, þar sem hugtakið frístundabyggð sé skilgreint með eftirfarandi hætti: „Frístundabyggð: svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu.“

Þá bendir sveitarfélagið á það sem segi í greinum 1.3. og 6.2. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013:



Gr.1.3.

„Frístundabyggð: Svæði þar sem tvö eða fleiri frístundahús standa í þyrpingu eða nýta sameiginlega tengingu við veg eða veitur. Frístundabyggð er ekki ætluð til fastrar búsetur.“

Gr. 6.2.

„Svæði fyrir frístundahús, tvö eða fleiri og nærþjónustu sem þeim tengist, þ.m.t. orlofshús og varanlega staðsett hjólhýsi. Föst búseta er óheimil í frístundabyggðum.“

Samkvæmt framangreindu byggir sveitarfélagið á því að það liggi fyrir með skýrum hætt í lögum og reglugerðum að frístundabyggð sé ekki ætluð til fastrar búsetu og að föst búseta sé óheimil í frístundabyggð. Fyrir því standi lögleg fyrirmæli sem ákveðin séu með settum lögum af Alþingi og stjórnvaldsfyrirmælum sem standi á þeim grunni.

3.2. Synjun á skráningu lögheimilis í frístundabyggð brýtur ekki gegn ákvæðum stjórnarskrár eða mannréttindasáttmála Evrópu.

Sveitarfélagið hafnar fullyrðingum kæranda um að synjun á breytingu aðalskipulags og skráningu lögheimilis í frístundabyggð brjóti gegn 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrár og 1. mgr. 2. gr. samningsviðauka nr. 4 við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Sveitarfélagið bendir á að óumdeilt sé að tilgreind ákvæði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála tryggi mönnum rétt til að velja sér dvalarstað á landinu án afskipta stjórnvalda og ráða búsetu sinni. Þessi réttindi séu á hinn bóginn ekki fortakslaus og því sé heimilt að setja þeim takmarkanir með lögum, eins og raunin hafi verið í tilviki kæranda.

Bendir sveitarfélagið jafnframt á að í fræðiskrifum hafi verið lagt til grundvallar að takmarkanir sem nefndar eru í 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar þurfi að hvíla á skýrri lagaheimild, hafa réttmætan tilgang og séu nauðsynlegar. Vísar sveitarfélagið til ritsins Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi eftir Björgu Thorarensen en þar kemur fram: *„Slíkar takmarkanir hljóta að jafnaði að vera almennar og byggjast á heimildum til þess að búa á tilteknu landsvæði með tilliti til eignaréttar annarra, skipulagslaga eða annarra sambærilegra reglna.“* Sveitarfélagið bendir á að þessi skilyrði séu uppfyllt í þessu máli sem hér séu til skoðunar enda séu takmarkanir á skráningu lögheimilis í frístundabyggð almennar enda gildi þær fyrir alla en ekki aðeins um kærendur. Þá byggist takmörkunin á skipulagslögum og lögum um lögheimili, sem telja verði að fullnægi skilyrðum stjórnarskrár rétt eins og að framan greinir. Þá segir í riti Bjargar að það verði ekki talið brjóta gegn frelsi manns til þess að velja sér dvalarstað þótt opinber skráning fari fram á því hvar menn eigi dvalarstað, þeim sé skylt að tilkynna um breytingar á búsetu sinni og óheimilt sé að eiga lögheimili á fleiri en einum stað. Reglur á þessu sviði réttlætast af sjónarmiðum um allsherjarreglu, sem t.d. megi finna í lögum um lögheimili og aðsetur.

4. Væntingar kæranda um „heilsárshús“ skipta engu máli í þessu samhengi.

Sveitarfélagið bendir á að af kærinni megi ráða að kærendur telji sig hafa réttmætar væntingar til þess að fá að skrá lögheimili sitt í húsi sínu þar sem í sölugögnum eignarinnar hafi húsið verið skilgreint sem „heilsárshús“. Sveitarfélagið bendir á að slík skilgreining hafi ekkert gildi samkvæmt lögum. Skipulagið gerir eingöngu ráð fyrir frístundahúsum í frístundabyggð. Þar að auki átti



sveitarfélagið enga aðild að kaupsamningi um eignina. Ef kærendur eru ósátt við staðhæfingar seljanda þurfa þau að beina kröfum sínum þar að lútandi að honum en ekki sveitarfélaginu.

V. Svör Þjóðskrár Íslands við fyrirspurn ráðuneytisins

Í kæru kæranda kemur fram að þeir hafi ekki notið jafnræðis á við aðra umsækjendur um breytt lögheimili og vísa til þess að mörg dæmi séu um að íbúar frístundahúsa hafi fengið lögheimili skráð á heimili sitt á undanförunum árum. Þannig bendi kærendur á að jafnræðisreglum stjórnáráðgjafalaga hafi ekki verið fylgt.

Ráðuneytið óskaði eftir upplýsingum frá Þjóðskrár Íslands með tölvubréfi þann 12. apríl sl. hvort það væri rétt að einstaklingar hafi fengið lögheimilisskráningu í frístundabyggð í Grímsness- og Grafningshreppi nýverið og á hvaða forsendum.

Í svari Þjóðskrár Íslands, dags. sama dag, kemur fram að 11 einstaklingar séu skráðir með lögheimili í frístundabyggð í hreppnum. Af þeim séu tveir sem hafi skráðir þannig fyrir árið 2007 og sé því ekki hægt að breyta skráningu þeirra. Allar þessar skráningar séu á húskóða sem hafa verið til lengi. Á meðan nefndir húskóðar séu í notkun hafi fólk getað skráð sig á þá fram að þessu. Engin af þessum skráningum hafi verið samþykkt af Þjóðskrár Íslands. Stofnunin ætli að taka þessar skráningar til skoðunar og taka hvert og eitt mál fyrir til endurskoðunar.

Í ljósi þess að Þjóðskrár Íslands hafi ekki samþykkt þessar skráningar og ætli að taka skráningarnar að tveimur undanskildum sem ekki sé hægt að breyta, til skoðunar með vísan til 15. og 16. gr. laga um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018, telur ráðuneytið að skráningarnar hafi ekkert gildi í málinu.

VI. Niðurstaða

Krafa kæranda lýtur að því fella úr gildi ákvörðun sveitarfélagsins frá 6. september 2023 eða að fallist verði á kröfu þeirra um að aðalskipulagi sveitarfélagsins verði breytt svo kærendur geti skráð lögheimili sitt þar sem þau hafi fasta búsetu.

Ráðuneytið bendir á að óumdeilt sé í málinu að fasteignin að Tjarnahólsbraut 82 sem kærendur festu kaup á í maí 2021 er skráð sem frístundahús og er staðsett í frístundabyggð samkvæmt samþykktu aðalskipulagi sveitarfélagsins.

Í 11. tölulíð 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. 10. gr. laga nr. 30/2023, sem áður var 9. tölulíður, er frístundabyggð skilgreind sem svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu. Í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, grein 1.3., er frístundabyggð skilgreind sem „svæði þar sem tvö eða fleiri frístundahús standa í þyrpingu eða nýta sameiginlega tengingu við veg eða veitur. Frístundabyggð er ekki ætluð til fastrar búsetu.“ Í grein 6.2 um stefnu í landnotkun í sömu reglugerð kemur fram í h. lið um frístundabyggð: „Svæði fyrir frístundahús, tvö eða fleiri og nærþjónustu sem þeim tengist, þ.m.t. orlofshús og varanlega staðsett hjólhýsi. Föst búseta er óheimil í frístundabyggð.“

Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018 skal lögheimili skráð í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum húsi, við tiltekna götu eða í dreifbýli, sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá Húsnæðis- og Mannvirkjastofnunar og hefur staðfang.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga um lögheimili og aðsetur fer skráning lögheimilis fram hjá Þjóðskrár Íslands samkvæmt þeim reglum sem gilda um skráningu í þjóðskrá.



Ákvarðanir Þjóðskrár Íslands sæta endurskoðun ráðuneytisins samkvæmt 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Kærendur fóru þess á leit við sveitarfélagið að aðalskipulagi hreppsins yrði breytt svo kærendur gætu farið til Þjóðskrár Íslands og skráð lögheimili sitt að Tjarnahólsbraut 82. Kröfu kærenda var hafnað og var ákvörðun sveitarfélagsins kærð til ráðuneytisins á grundvelli 111. gr., sbr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Ráðuneytið bendir á að aðalskipulag sætir ekki endurskoðunarvaldi ráðherra á grundvelli kæruehilda sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Ekki er gert ráð fyrir því í skipulagslögum nr. 123/2010, eða skipulagsreglugerð nr. 90/2013 að einstaklingar eða lögaðilar geti gert kröfu um breytingu á aðalskipulagi í eigin þágu en vissulega geta þeir komið með ábendingar sem sveitarfélög geta tekið tillit til við næstu endurskoðun. Sama gildir um rétt einstaklinga og lögaðila til ábendinga á öðrum almennum stjórnvaldsfyrirmælum, svo sem reglum. Synjun eða höfnun skapar ekki rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 1. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Ráðuneytið brestur því heimildir til að taka málið til efnislegrar meðferðar og er málinu því vísað frá ráðuneytinu.

VII. Úrskurðarorð

Kæru Karls Heimis Karlssonar og Rúnu Hjaltsted Guðmundsdóttur er vísað frá ráðuneytinu.

F.h. ráðherra

Katrín Anna Guðmundsdóttir

Skúli Þór Gunnsteinsson