

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 15. október 2025.

Mál nr. E-835/2025:

Ormsson hf.

(Vilhjálmur P.Á. Vilhjálmsson lögmaður)

gegn

Reykjavíkurborg

(Þórður Guðmundsson lögmaður)

Dómur

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- Mál þetta, sem var dómtekið 25. september 2025, var höfðað 5. febrúar 2025 af Ormsson hf., Lágmúla 8, Reykjavík, gegn Reykjavíkurborg, Ráðhúsinu í Reykjavík.
- Stefnandi krefst þess að felldur verði úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dagsettur 6. mars 2024, í máli nr. 125/2023. Stefnandi krefst málskostnaðar úr hendi stefnda.
- Stefndi krefst sýknu og málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Helstu málsatvik

- Stefnandi krefst ógildingar á úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem dagsettur er 6. mars 2024, í máli nr. 125/2023. Með þeim úrskurði hafnaði nefndin kröfu stefnanda um ógildingu ákvarðana stefnda um að synja stefnanda um byggingarleyfi fyrir rafrænu skilti á vegg hússins Lágmúla 6–8 er snýr út að gatnamótum Háaleitisbrautar og Kringlumýrarbrautar, fjarlægja skiltið og gera stefnanda að greiða dagsektir.
- Eftirlitsdeild umhverfis- og skipulagssviðs stefnda sendi stefnanda bréf 19. apríl 2023 þar sem gerð var athugasemd við framkvæmdir sem fólu í sér uppsetningu stefnanda á LED-ljósaskilti utan á húsinu Lágmúla 6–8, Reykjavík. Fram kom að byggingarleyfi hefði ekki verið gefið út fyrir framkvæmdunum sem væru leyfisskyldar samkvæmt 9. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki og grein 2.3.1 byggingarreglugerðar nr. 112/2012.

Stefnanda var tilkynnt að framkvæmdirnar væru stöðvaðar með vísan til 55. gr. laga um mannvirki og grein 2.9.1 byggingarreglugerðar.

6. Eftir að skylda stefnanda til að afla byggingarleyfis var áréttuð sótti eigandi lóðarinnar Lág múla 6–8, RA ehf., um leyfi 24. júlí 2023 fyrir rafrænu ljósaskilti á skávegg hússins sem snýr út að fyrrgreindum gatnamótum, skáhallt yfir gatnamótin í vesturátt í áttina að fjölbýlishúsinu Skipholti 43–47. Við vettvangsgöngu mátti sjá að þegar ekið er í norður eftir Kringlumýrarbraut er skiltið í sjónlínu ökumanna þegar ekið er að gatnamótunum. Umsóknin var gerð að beiðni rekstraraðila lóðarinnar, stefnandans Ormsson hf. Fram kom að staðsetning skiltisins yrði sú sama og flettiskiltis sem hefði verið á veggnum um árabíl sem hefði upphaflega verið samþykkt 1991. Upplýst var við málflutning að umrætt flettiskilti hefði verið efst á húsveggnum á þessum stað, ofan við þrjá glugga sem eru á veggnum. Því skilti hefði verið skipt út og nú um nokkurt árabíl hefði í þess stað verið komið fyrir stóru skilti úr segldúk sem strengdur var á ramma með myndum af auglýstum vörum. Á ljósmyndum sem eru meðal málsskjala sést að dúkar þessir hafa spannað alla breidd veggflatarins og náð nánast frá þakbrún niður í átt að jörðu. Skiltið huldi nefnda þrjá glugga. Umþrætt ljósaskilti sem deila aðila lýtur að er nokkru minna en sá flötur sem dúkaskiltið þakti.
7. Með bréfi stefnda til stefnanda, dagsettu 16. ágúst 2023, var upplýst um að afgreiðslu á framangreindri umsókn hefði verið frestað og málinu vísað til umsagnar skipulagsfulltrúa.
8. Umsögn skipulagsfulltrúa var gefin út 21. september 2023 og var sú umsögn neikvæð. Tilgreind voru þrenn rök fyrir þeirri niðurstöðu. 1) Samkvæmt gildandi skiltaleiðbeiningum verði rafræn skilti sem séu stærri en 10 fermetrar að koma í stað sambærilegra skilta eða vera heimil samkvæmt deiliskipulagi. 2) Þá megi þau ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísu og öðrum umferðarbúnaði en 20 metra en mæling sýni að miðja skiltisins væri 15 metra frá vegbrún en tilgreint væri í umsóknargögnum að fjarlægðin væri 18,5 metrar. Fjarlægðin sé því of stutt. Þar sem stafrænu skilti hefði ekki verið til að dreifa áður hefði þurft að samþykkja breytta skipulagsáætlun þar sem gert væri ráð fyrir heimild fyrir skilti af þessu tagi. 3) Þá var tekið fram að handan götunnar væri íbúðabyggð með fimm hæða fjölbýlishúsum sem stafrænt skilti á þessum stað myndi hafa neikvæð áhrif á með tilliti til grenndaráhrifa vegna staðsetningar.

9. Með bréfi stefnda, dagsettu 6. október 2023, var stefnandi upplýstur um að umsókn hans hefði verið synjað á fundi hjá byggingarfulltrúa 26. september sama ár með vísan til neikvæðrar umsagnar skipulagsfulltrúa.
10. Stefnandi kærði ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík 25. október 2023 til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála um að synja umsókn stefnanda um að honum yrði veitt byggingarleyfi fyrir rafrænt ljósaskilti á þeim vegg hússins að Lág múla 6–8 er snýr að gatnamótum Kringlumýrarbrautar og Háaleitisbrautar. Stefnandi jók síðar við kærufnið með kærum er lutu að því að ákvarðanir byggingarfulltrúa yrðu felldar úr gildi er fólust í að stefnanda bæri að fjarlægja skiltið sem tekin var 11. október 2023 og að leggja á dagsektir sem ákveðið var 6. nóvember sama ár.
11. Hvað varðar ákvörðun stefnda frá 11. október voru tildrög hennar þau að umsókn stefnanda um byggingarleyfi hafði verið synjað og var þess því krafist af hálfu byggingarfulltrúa stefnda með bréfi, dagsettu nefndan dag, að skiltið yrði fjarlægt innan 14 daga frá móttöku bréfsins. Tekið var fram í bréfinu að yrði stefnandi ekki við þeirri kröfu innan frestsins hygðist byggingarfulltrúi leggja á dagsektir að fjárhæð 150.000 krónur fyrir hvern dag sem það drægist að fjarlægja skiltið.
12. Hvað álagningu dagsekta snerti var það málefni tekið til umfjöllunar á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 7. nóvember 2023 þar sem kröfu byggingarfulltrúa um að umrætt skilti yrði fjarlægt innan áðurgreinds frests hafði ekki verið sinnt. Á fundinum var lagt fram bréf eftirlitsdeildar byggingarfulltrúa stefnda sem dagsett var 6. nóvember 2023 þar sem kveðið var á um álagningu dagsekta og var erindið samþykkt með vísan til þess að það samræmdu ákvæðum laga um mannvirki. Ákveðið var á fundinum að leggja á dagsektir vegna hins umdeilda skiltis.
13. Í kjölfarið barst stefnanda bréf frá byggingarfulltrúa stefnda, dagsett 13. nóvember 2023. Í bréfinu var tilgreint í upphafi að byggingarleyfisumsókn hefði verið samþykkt. Efni bréfsins sem slíks laut á hinn bóginn að áðurgreindri ákvörðun byggingarfulltrúa um álagningu dagsekta þar sem skiltið hefði ekki verið fjarlægt. Aðilar áttu í samskiptum í kjölfar þeirrar ákvörðunar stefnda að leggja á dagsektir er lutu að álagningu dagsekta. Þeim viðræðum lauk með samkomulagi 20. nóvember sama ár um að álagningu dagsekta yrði frestað meðan kærur stefnanda væru til meðferðar hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála að því gefnu að stefnandi myndi slökkva á skiltinu. Í kjölfar þess að staðfesting fékkst á að búið væri að slökkva á skiltinu tók byggingarfulltrúi stefnda þá ákvörðun að fresta álagningu dagsekta á grundvelli samkomulagsins.

14. Stefnandi hreyfði því sjónarmiði 21. nóvember, í kjölfar fyrrgreindra samskipta aðila er luttu að frestun álagningar dagsekta, að stefndi hefði samþykkt byggingarleyfi vegna skiltisins með vísan til afdráttarlauss orðlags tilkynningarinnar sem honum hafði borist 13. nóvember 2023. Stefndi brást við degi síðar, 22. nóvember, með því að byggingarfulltrúi sendi lögmanni stefnda orðsendingu þar sem greint var frá því að fyrir mistök hefði orðsending með rangri fyrirsögn verið send út og lét byggingarfulltrúi leiðrétt eintak fylgja með sem og fundargerð afgreiðslufundar frá 7. nóvember.
15. Í kjölfarið mun stefnandi hafa kveikt á skiltinu aftur sem hafði verið slökkt á nokkrum dögum fyrir til að forðast dagsektir. Stefndi ritaði orðsendingu til stefnanda 23. nóvember og tók fram að í því ljósi væri forsendur fyrir frestun á álagningu dagsekta brostnar og þær yrðu þar með innheimtar í samræmi við ákvörðun byggingarfulltrúa. Stefnandi mun í kjölfarið hafa slökkt á skiltinu aftur en kom athugasemd á framfæri um lögmati dagsektanna þar sem búið væri að samþykkja byggingarleyfi.
16. Sama dag var stefnanda send önnur orðsending þar sem áréttað var að byggingarleyfisumsókn stefnanda hefði þegar verið afgreidd og henni hafnað. Því máli væri lokið hjá embætti byggingarfulltrúa. Annars konar mál hefði verið á dagskrá 7. nóvember er laut að álagningu dagsekta. Augljóst væri af efni bréfsins að það innihéldi ekki samþykkt byggingarleyfis heldur lyti að efni til að álagningu dagsekta. Stefnandi áréttaði sjónarmið sitt um útgáfu byggingarleyfis á ný sama dag. Á sama hátt var áréttað af hálfu stefnda að bréfið sem fól í sér tilkynningu um afgreiðslu álagningar dagsekta hefði verið leiðrétt.
17. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála kvað upp úrskurð 6. mars 2024. Í úrskurðinum kom fram að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. og 13. tölulið 3. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki falli skilti eins og um ræðir í máli þessu undir gildissvið laganna og þess einnig getið að fjallað sé um kröfur til skilta í kafla 2.5 í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Þar komi fram að sækja þurfi um byggingarleyfi fyrir öllum frístandandi skiltum og skiltum á byggingum sem séu yfir 1,5 m² að flatarmáli og að stærð og staðsetning skilta skuli vera í samræmi við gildandi skipulag. Lóð Lág múla 6–8 sé á svæði sem ekki hafi verið deiliskipulagt, en samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 sé lóðin á skilgreindu miðsvæði M2c. Fyrir liggir að á húsinu sem sé á umræddri lóð hafi um árabíl verið auglýsingaskilti, bæði flettiskilti og annars konar skilti. Eldra flettiskilti hafi verið mun minna en hið nýja og ekki sambærilegt hvað varði grenndaráhrif vegna birtu sem frá því stafi. Til þess var vísað að þetta fengi nokkurn stuðning í tölvupósti sem úrskurðarnefndinni

hefði borist frá íbúa í Skipholti 45, sem standi gegnt umræddu skilti, handan gatnamóta Kringlumýrarbrautar og Háaleitisbrautar.

18. Rakið var í úrskurðinum að í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 komi fram það markmið að móta skuli stefnu um auglýsinga- og upplýsingaskilti í borgarlandinu og að samþykkt um skilti í Reykjavík hafi verið samþykkt á fundi borgarráðs 7. maí 2020 og birt á vef borgarinnar 11. maí sama ár. Í grein 4.3 í aðalskipulaginu sé fjallað um skilti á miðsvæðum og þjónustukjörnum. Í grein 4.3.7 komi fram að stafræn skilti með ljósmyndum, kyrrum auglýsingum sem skiptast á, séu heimiluð, en skuli fylgja almennum ákvæðum um birtustig og hreyfingu, með hámarksstærðinni 0,5 m². Í 3. kafla samþykktarinnar sé að finna almenn ákvæði sem nái til allra skilta óháð stærð, staðsetningu og tæknibúnaði, innan einkalóða og á borgarlandi. Í grein 3.6 sé tekið fram að leyfilegt sé að setja upp ný stafræn auglýsingaskilti sem séu stærri en 10 m² ef fyrir sé sambærilegt skilti, svo sem flettiskilti, eða ef deiliskipulag heimilar slík skilti. Slík skilti megi þó ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísnum og öðrum umferðarbúnaði en 20 metra. Þá sé sömu reglu að finna í grein 4.8 þar sem fjallað sé um skilti sem snúa að stofn- og tengibrautum.
19. Fjallað var um að í umsögn skipulagsfulltrúa frá 21. september 2023 væri á því byggt að skiltið sé 15 metra frá vegbrún en stefnandi byggi á að það sé 18,2 metra frá vegbrún. Báðar mælingarnar séu innan þeirra 20 metra marka sem miðað sé við í grein 3.6 samþykktar Reykjavíkurborgar. Sú samþykkt um skilti sé sett í skjóli skipulagsvalds sveitarfélagsins en ekki á grundvelli vegalaga nr. 80/2007. Verði því ekki talið að þótt í vegalögum sé almennt miðað við miðlínu vega hafi Reykjavíkurborg verið skylt að notast við miðlínu í reglum um staðsetningu skilta. Þá verði að telja að þótt orðið vegbrún komi einungis fram við orðið gatnamót eigi það sama við um götu, þ.e. fjarlægð frá vegbrún götunnar, enda komi ekki fram að miða eigi við miðlínu.
20. Rakið er í úrskurðinum að í 90. gr. umferðarlaga nr. 77/2019 komi fram að spjöld, auglýsingar, ljósaskilti eða sambærilegan búnað megi ekki setja á eða við veg þannig að honum sé beint að umferð nema með heimild veghaldara sem geti synjað um leyfi eða gert kröfu um að slíkur búnaður verði fjarlægður ef hann telji búnaðinn draga úr umferðaröryggi, þar á meðal ef misskilja megi hann sem umferðarmerki, umferðarskilti eða vegmerkingu, búnaðurinn tálmi vegsýn eða sé til þess fallinn að draga athygli vegfarandans frá vegi eða umferð. Í 32. gr. vegalaga sé fjallað um fjarlægð mannvirkja frá vegi. Þar komi fram að ekki megi staðsetja byggingar, leiðslur, auglýsingaspjöld, skurði eða önnur mannvirki,

föst eða laus, nær vegi en 30 metra frá miðlínu stofnvega og 15 metra frá miðlínu annarra þjóðvega nema leyfi veghaldara komi til. Þá segi í úrskurðinum að óheimilt sé að reisa mannvirki nema með leyfi veghaldara við vegamót á svæði sem takmarkist af beinum línum milli punkta á miðlínu vega 40 metra frá skurðpunkti þeirra. Veghaldari geti ef sérstaklega standi á fært þessi mörk út að 150 metrum.

21. Lóðin Lág múli 6–8 sé við mót Kringlumýrarbrautar og Háaleitisbrautar, Kringlumýrarbrautin teljist vera stofnvegur og sé í flokki þjóðvega samkvæmt 8. gr. vegalaga og Vegagerðin veghaldari hennar, sbr. 13. gr. laganna, enda veghaldari þjóðvega. Háaleitisbraut sé á hinn bóginn í flokki svonefndra sveitarfélagsvega og Reykjavíkurborg veghaldari hennar og beri sem slíkur ábyrgð á veginum og umferðaröryggi við hann, sbr. 9. gr. og 1. mgr. 13. gr. vegalaga.
22. Tekið var fram að þrátt fyrir að Kringlumýrarbrautin sé í veghaldi Vegagerðarinnar sem hafi heimild til að synja um leyfi til uppsetningar skilta við hana eins og aðra vegi sem hún hafi í umsjón sinni, meðal annars með tilliti til lágmarksfjarlægða skilta við stofnvegi, verði ekki talið að ákvæði þar að lútandi takmarki heimildir sveitarfélagsins sem fer með skipulagsvald til að setja strangari skilyrði fyrir staðsetningu skilta innan borgarmarka. Því hafi byggingarfulltrúa verið heimilt að synja um veitingu byggingarleyfis fyrir umdeildu skilti þar sem það uppfyllti ekki skilyrði greinar 3.6 í samþykkt um skilti í Reykjavík varðandi fjarlægð frá vegbrún.
23. Áréttað var að samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 160/2010 sé óheimilt að grafa grunn fyrir mannvirki, reisa það, rífa eða flytja, breyta því, burðarkerfi þess eða lagnakerfum eða breyta notkun þess, útliti eða formi nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa. Rakið var síðan að það væri hlutverk byggingarfulltrúa hvers sveitarfélags að hafa eftirlit með því að mannvirki og notkun þeirra sé í samræmi við útgefin leyfi og beita eftir atvikum þvingunarúrræðum, sbr. 55. og 56. gr. laga nr. 160/2010. Nánar væri kveðið á um það í 2. mgr. 55. gr. laganna að væri byggingarframkvæmd hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni eða hún brjóti í bága við skipulag geti byggingarfulltrúi krafist þess að hið ólöglega mannvirki eða byggingarhluti sé fjarlæggt. Þá sé fjallað um aðgerðir til að knýja fram úrbætur í 56. gr. laganna. Þar sé tekið fram í 1. mgr. ákvæðisins að sé ásigkomulagi, frágangi, umhverfi eða viðhaldi húss, annars mannvirkis eða lóðar ábótavant að mati byggingarfulltrúa eða frágangur ekki samkvæmt samþykktum uppdráttum, lögum, reglugerðum eða byggingarlýsingu skuli gera eiganda eða umráðamanni eignarinnar aðvart og leggja fyrir hann að bæta úr. Sé það ekki gert væri heimilt að beita dagsektum

eða láta vinna verk á kostnað þess sem vanrækt hefur að vinna það, sbr. 2. og 3. mgr. nefnds lagaákvæðis.

24. Í máli þessu sé um að ræða 33,64 m² stafrænt skilti sem falli undir ákvæði laga nr. 160/2010 og sé háð leyfi byggingarfulltrúa samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laganna. Fyrir liggir að hið umdeilda skilti hafi verið sett upp án byggingarleyfis og stefnanda verið synjað um byggingarleyfi fyrir því. Af þeim sökum hafi byggingarfulltrúa verið heimilt á grundvelli 2. mgr. 55. gr. laga nr. 160/2010 að krefjast þess að það yrði fjarlæggt.
25. Rakið var að í 2. mgr. 56. gr. laga nr. 160/2010 sé kveðið á um heimild byggingarfulltrúa til að beita dagsektum til að knýja menn til þeirra verka sem þeir skyldu hlutast til um samkvæmt lögnum og reglugerðum eða láta af ólögumætu atferli. Beiting nefndra þvingunarúræða sé íþyngjandi ákvörðun sem væri háð mati stjórnvalds hverju sinni. Tekið hafi verið fram í athugasemdum með frumvarpi til mannvirkjalaga að eðlilegt sé að ákvörðun um beitingu þvingunarúræða sé metin í hverju tilviki, meðal annars með tilliti til meðalhófs. Við mat á því hvort beita eigi þvingunaraðgerðum, svo sem dagsektum, geti ýmis sjónarmið komið til álita, svo sem hversu íþyngjandi aðgerða sé krafist af þeim sem úrræðin beinast að, hvort og með hvaða hætti þeir tengjast meintum lögbrotum, hversu mikilvæga almannahagsmuni er verið að tryggja og hversu langur tími sé liðinn frá atburði þar til ætlunin sé að grípa til aðgerða af hálfu stjórnvalda.
26. Í kjölfar þess að kröfu byggingarfulltrúa um að fjarlægja umrætt skilti innan tiltekins frests hafi ekki verið sinnt ákvað byggingarfulltrúi á afgreiðslufundi 7. nóvember 2023 að leggja á dagsektir vegna hins umdeilda skiltis. Stefnanda hafi í kjölfarið borist bréf þar sem fram hafi komið í upphafi þess að byggingarleyfisumsókn hefði verið samþykkt, en efni þess laut að ákvörðun byggingarfulltrúa um álagningu dagsekta. Stefnanda var síðan send leiðrétt tilkynning eftir samskipti við starfsmenn Reykjavíkurborgar með vísan til 2. mgr. 23. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 vegna hins ranga bréfsfnis sem fyrr hafði verið sent. Úrskurðarnefndin taldi það ekki orka tvímælis að efni tilkynningarinnar til kæranda fól í sér ákvörðun um álagningu dagsekta en ekki samþykki byggingarleyfisumsóknar fyrir margnefndu skilti. Byggingarfulltrúa hafi verið heimilt að taka við svo búið ákvörðun um dagsektir samkvæmt 2. mgr. 56. gr. mannvirkjalaga.
27. Kröfum stefnanda um ógildingu hinna kærðu ákvarðana var á framangreindum grunni hafnað en rétt þótti, eins og atvikum málsins væri háttað, með vísan til 2. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga að áfallnar dagsektir til og með uppkvaðningu úrskurðarins féllu niður.
28. Stefnandi unni ekki þessari niðurstöðu og höfðaði mál þetta í kjölfarið.

29. Í upphafi aðalmeðferðar var gengið á vettvang utandyra við húshlið fasteignarinnar Lág múla 6–8 er snýr að gatnamótum Kringlumýrarbrautar og Háaleitisbrautar.

Helstu málsástæður og lagarök stefnanda

30. Stefnandi byggir á því að mál þetta sé höfðað til ógildingar úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og ákvarðanir stefnda séu ógildar hvað varðar upphaflega synjun á byggingarleyfi og í framhaldinu ákvörðun um að fjarlægja skiltið og dagsektir vegna þess.
31. Málsástæður og lagarök stefnanda séu sett fram með kaflaskiptum hætti. Í málsatvika-kafla hafi komið fram málsástæður að hluta og sé byggt á öllum málsástæðum þar. Þó eigi málsástæður og lagarök við þvert á kafla í stefnu þessari eftir því sem við eigi. Byggt sé á hverju og einu broti á stjórnsýslureglu og öðrum lögum sem hvert og eitt leiði til þess að úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sé ógildur og leiði einnig til þess að fallast beri á kröfu um að ákvörðun úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sé ógild, en einnig sé byggt á því að þegar öll umrædd brot séu virt í heild sinni sé niðurstaðan sú sama, þ.e. að niðurstaða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sé ógild. Sérstök athygli sé vakin á því að eftir að málið hafi komið til kasta úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála hafi stefndi samþykkt að veita stefnanda byggingarleyfið en hafi svo breytt þeirri ástæðu. Fyrir því séu færð rök í stefnunni að stefnda hafi ekki verið heimilt að breyta þeirri ákvörðun og að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi borið að komast að annarri niðurstöðu með hliðsjón af þeirri forsendu að stefndi hafi verið búinn að samþykkja byggingarleyfið og hafi verið óheimilt að breyta því.

Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sé rangur og ógildur

32. Stefnandi telji að forsendur stefnda fyrir upphaflegri synjun hafi verið rangar og ólög-
mætar og fella beri ákvörðunina úr gildi. Hún hafi verið afráðin á röngum grundvelli og með rangri lagatúlkun. Þá hafi forsendur þær sem stefndi byggði upphaflega synjun á byggingarleyfi á verið yfirfærðar og standist ekki nánari skoðun. Ekki hafi verið farið að rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar og ekki hafi verið upplýst með réttum hætti þannig að andmælaréttur hefur farið forgörðum. Einnig hafi stefndi lagt til grundvallar sjónarmið sem séu ómálefnaleg við töku ákvörðunar sem hér um ræðir, þ.e. um byggingarleyfi.
33. Hvað vegalengd frá skilti að vegbrún varðar, sem fullyrt sé hjá stefnda að hafi verið 15 metrar en megi minnst vera 20 metrar, liggi ekki fyrir hvernig stefndi framkvæmdi mælinguna, hvorki hvaðan frá skiltinu hafi verið mælt né að hvorri götunni. Þá liggi

engar upplýsingar fyrir um svonefnda lykilástæðu stefnda fyrir neikvæðri umsögn hvað varði afstöðu skiltisins gagnvart nágrönnum né hverjir þeir séu og hver afstaða þeirra sé. Þar sem þessar upplýsingar hafi ekki legið fyrir hafi stefnanda verið ómögulegt að nýta andmælarétt sinn.

34. Þá hafi komið fram nýjar forsendur af hálfu stefnda í umsögn sem send var til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þar sem því hafi verið haldið fram að byggingarfulltrúi hefði talið að skiltið fæli í sér almannahættu vegna nálægðar við umferðarmannvirki. Slík sjónarmið hefðu hvergi komið fram áður og ekki verði séð að það sé málefnalegt sjónarmið sem byggingarfulltrúa sé heimilt að leggja til grundvallar við mat á byggingarleyfisumsókn, enda hvergi lagaheimild til slíks mats, það hafi ekki komið fram í upphaflegri synjun og einnig sé slíkt á verksviði annarra stjórnvalda. Þá komi umrætt sjónarmið talsvert spáskt fyrir sjónir þar sem borgin sjálf sé með tugi rafrænna ljósaskilta við götur í borginni staðsett í öllum strætisvagnaskýlum borgarinnar að meðaltali um 2 metra frá vegbrún götu.
35. Þá geri stefnandi athugasemd við að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi tekið málið til úrlausnar og komist að niðurstöðu þrátt fyrir að ekki hafi legið fyrir hvernig stefndi hafi mælt fjarlægð frá skiltinu að vegbrún. Hvergi sé heimild fyrir úrskurðarnefnd að giska á málsatvik eða leggja út af málsatvikum. Stefnandi geti með engu móti séð hvaðan meint 15 metra mæling borgarinnar sé mæld enda segi það hvergi í orðum eða mynd. Þá hafi borgin aldrei haldið því fram að hún sé að mæla að aðrein frá Háaleitisbraut yfir á Kringlumýrarbraut. Með því verði andmælaréttur aðeins orðinn hjóm enda geti stefnandi ekki varist framsetningu staðreynda sem sé ómögulegt að staðreyna.
36. Einnig sé rökstuðningur um vegbrún eða miðlínu ófullnægjandi af hálfu úrskurðarnefndarinnar og um að ræða ranga lagatúlkun. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála gagnályktar á þann veg að þar sem ekki sé tiltekið í reglunni að mæla eigi frá miðlínu hljóti að vera átt við vegbrún götu. Slík gagnályktun sé fjarri lagi tæk. Það hafi ekkert með túlkun á reglunni að gera á hvaða grundvelli skiltareglur séu settar. Grundvallaratriðið sé að það kveðið á um það í reglunum hvaðan eigi að mæla. Grundvallaratriðið sé að það sé almennt viðurkennd mæliaðferð í lögum sem eigi við nákvæmlega sömu aðstæður, þ.e. fjarlægð skiltis að vegi. Auðvitað beri að miða við þá lagalegu mæliaðferð. Samkvæmt túlkunarreglum stjórnsluréttar beri að túlka allan vafa um slíkt borgaranum

í hag. Rétt túlkun sé að miða við miðlínu götu eins og lögin fela í sér og skiltið sé lengra frá því viðmiði en reglurnar segi til um.

37. Stefnandi byggir á að í reglu 3.6 í skiltareglum sé skýrt að það sé leyfilegt að setja upp skilti ef þar hefur verið skilti fyrir. Það er óumdeilt að fyrir var flettiskilti og þarna hafi verið skilti samfellt frá árinu 1991. Regla 1. málslíðar í grein 3.6 sé ákveðin meginregla sem eðli máls samkvæmt byggir á þeim tækniframförum sem séu að eiga sér stað í heiminum hvað viðkomi skiltum. Hagkvæmara og umhverfisvænna sé að notast við stafrænt skilti sem unnt sé að breyta með stafrænum hætti fremur en að prenta nýjar og nýjar myndir og hengja upp á vegg eða upp á flettiskilti. Er því fyllilega eðlilegt að það sé ákvæði sem þetta í skiltareglum. Hafi skilti verið fyrir sé heimilt að uppfæra það með hliðsjón af tækninýjungum. Á það hafi stefnandi treyst þegar hann fjárfesti og setti upp eitt tæknilegasta skilti landsins. Einnig verði að gefa sér að slíkt skilti, ef fyrir hafi verið, hafi öðlast vernd út frá eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.
38. Meginreglan sé því sú að hafi verið fyrir sambærilegt skilti sé heimilt að setja upp rafrænt skilti. Í 2. málslíð reglunnar sé undantekning frá þeirri meginreglu. Slík undantekning verði ekki túlkuð með rýmkandi lögskýringu heldur þrengjandi eða samkvæmt orðanna hljóðan í samræmi við viðurkenndar túlkunaraðferðir. Hvað undantekninguna varði sé hún í nokkrum liðum og sé ætlað að taka til þess að skilti séu í ákveðinni fjarlægð frá umferð í borgarlandi. Stefnandi telji ranga túlkun að ætla að skilti sem sé meira en 20 metra frá *vegbrún gatnamóta* þurfi einnig að vera 20 metra frá aðliggjandi eða fráliggjandi vegum við gatnamótin. Í reglunni sé mælt fyrir um *vegbrún gatnamóta* en það segi ekki *vegbrún götu*. Það eigi sér skýra lagastoð í 32. gr. vegalaga nr. 80/2007 þar sem mælt sé fyrir um fjarlægð frá vegi. Þar sé skýrlega átt við frá miðlínu vegar. Því sé rétt þegar ekki er mælt fyrir um annað að miða við miðlínu vegar. Hvergi sé gert ráð fyrir *vegbrún vegar* í lögum. Því sé það röng túlkun að leggja slíkt til grundvallar og engin heimild sem standi til þess. Skiltið sé meira en 20 metra frá vegbrún næstu gatnamóta. Skiltið sé meira en 20 metra frá miðlínu næstu götu, bæði Háaleitisbrautar og Kringlumýrabrautar. Forsendan sé því röng. Skiltið uppfylli skilyrði reglu 3.6 og sé því heimilt og því hafi verið rangt að synja á þessari forsendu. Forsendur mælingar séu í ósamræmi við eigin reglur stefnda sem og vegalög.

Reykjavík stígur inn á valdsvið Vegagerðarinnar

39. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. vegalaga nr. 80/2007 sé Vegagerðin veghaldari þjóðvega á meðan sveitarfélög séu veghaldarar sveitarfélagsvega. Veghaldari Kringlumýrabrautar

sem sé þjóðvegur er Vegagerðin en ekki Reykjavíkurborg. Reglur settar af hálfu Reykjavíkurborgar og byggingarreglugerð séu ekki rétt hærrí en vegalög. Í þeim lögum sé ekki mælt fyrir um bann við rafrænum skiltum. Einungis sé mælt fyrir um að þau séu háð samþykki veghaldara ef þau eru nær en 30 metra frá miðlínu stofnvegjar eða 15 metra frá miðlínu þjóðvegjar. Það hvort Kringlumýrarbraut flokkist sem *stofnvegur* eða *þjóðvegur* sé ekki Reykjavíkurborgar að ákveða eða skilgreina en stefnandi telji þó augljóst að um þjóðveg sé að ræða.

40. Í umsögn byggingarfulltrúa komi ekki fram hvaða punkta hann miði við í mælingum sínum. Það komi ekki fram hvort miðað sé við fjarlægð frá Háaleitisbraut sem sé í veghaldi Reykjavíkurborgar eða Kringlumýrarbraut sem sé í veghaldi Vegagerðarinnar. Mæling skipulagsfulltrúa virðist þó vera miðuð við Kringlumýrarbraut. Með því gerist stjórnvaldið meðal annars brotlegt við hina skipulagslegu aðgreiningarreglu stjórnsýsluréttar. Samkvæmt þeirri reglu sé stjórnvaldi óheimilt að leggja til grundvallar sjónarmið til að ná markmiði sem öðru stjórnvaldi beri að vinna að lögum samkvæmt. Vegagerðinni sem stjórnvaldi beri að framfylgja vegalögum og beri ábyrgð á ákvörðunum við þjóðvegi, þar á meðal hvort skilti séu heimil eður ei. Það sé ekki á verksviði Reykjavíkurborgar.
41. Íbúðabyggðin sé hinum megin við þjóðveginn Kringlumýrarbraut. Ekki sé fjallað um það í vegalögum að skilti þurfi að vera í ákveðinni fjarlægð frá íbúðum heldur aðeins mælt fyrir um fjarlægð vegar. Því sé ákveðin valdþurrð fyrir hendi af hálfu Reykjavíkurborgar sem leiði til þess að ákvörðunin sé ógild.
42. Þá sé á því byggt að ef skilti er meira en 20 metra frá vegbrún gatnamóta þurfi það ekki einnig að vera 20 metra frá miðlínu aðliggjandi eða fráliggjandi gatna við gatnamót. Reglan sé augljóslega sett til að taka til gatna þegar gatnamót eru ekki nálæg. Flest gatnamót séu í kringum 90 gráður. Gæti því skilti ef það væri 45 gráður frá gatnamótum ekki bæði verið 20 metra frá vegbrún gatnamóta og 20 metra frá vegbrún aðliggjandi eða fráliggjandi gatna ef miða ætti við vegbrún gatnanna. Slíkt gæti varla gengið. Einnig verði að horfa til þess að fyrirbyggjandi skilti snúi hvorki að Kringlumýrarbraut né að Háaleitisbraut. Skiltið snúi að gatnamótunum. Það hafi eðli máls samkvæmt þýðingu hvert skilti snúi. Stefnandi telji að þetta styrki í versta falli þá túlkun að miða eigi við miðlínu gatna sem liggja að eða frá gatnamótum, þannig að mögulegt sé að skilti sem sé í 45 gráðum frá gatnamótum geti einnig verið 20 metra frá aðliggjandi götum að gatnamótunum. Stefnandi hafi lagt fram mælingar sem megi sjá í kærugögnum til

úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þar sem fjarlægð frá miðlínu og fleira sjáist með óyggjandi hætti og að skiltið uppfylli umrædda 20 metra reglu. Þessu enn frekar til stuðnings séu margsamþykkt skilti látin óáreitt sem séu mun nær götu eða gatnamótum en fyrirbyggjandi skilti. Telji stefnandi því að jafnræðissjónarmið stjórnsýsluréttar eigi að hafa áhrif á þá stjórnsýslumeðferð sem aðilar standi frammi fyrir og stefnanda eigi ekki að vera gert að standa frammi fyrir annarri stjórnsýslumeðferð en aðrir borgarar. Á það sé sérstaklega bent að í umsögn þeirri sem liggja til grundvallar sé hvergi að sjá einhverjar útskýringar á mælingum eða þeirri aðferðafræði sem sé beitt. Stefnandi viti því ekki enn hvaða mælingu stefndi lagði til grundvallar við að komast að þeirri niðurstöðu að skiltið væri nær en 20 metra. Því sé um að ræða brot á 10. gr. stjórnsýslulaga þar sem mælt sé fyrir um að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því. Einnig felist í þessu að stjórnvaldið brjóti gegn réttmætisreglunni enda ómálefnalegt að byggja á rangri lagatúlkun. Var upphafleg synjun byggð á verulegum form- og efnisannmörkum sem leiða eigi til ógildingar ákvörðunarinnar. Telja verði eðlilegt að stefnandi hefði fengið tækifæri til að andmæla umsögninni sem hafi verið forsenda ákvörðunarinnar um synjun byggingarleyfis. Samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga skuli aðili máls eiga kost á að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald taki ákvörðun í því. Kærandi telji að þar sem andmæla-reglan hafi verið brotin sem og rannsóknarregla stjórnsýsluréttar, þá hafi réttmætisregla stjórnsýsluréttar einnig verið brotin enda ekki hægt að taka rétta ákvörðun byggða á ófullnægjandi rannsókn og sjónarmið stefnanda komi ekki fram til að leiðrétta eða spyrja réttra og eðlilegra spurninga. Telur stefnandi einnig að leiðbeiningarskyldu stjórnsýsluréttar hafi ekki verið fylgt af sömu ástæðum.

43. Hvað varðar þá forsendu að stafrænt skilti hafi áhrif á íbúðabyggð handan götunnar og það eigi að hafa áhrif á hvort skilti sé samþykkt liggja engin neikvæð umsögn fyrir um skiltið. Í það minnsta hafi stefnanda ekki verið kynnt neitt slíkt. Því sé sérstakt að stjórnvaldið sé að taka ákvörðun um hvað borgurum og íbúum þyki neikvætt eða jákvætt. Ekki sé mælt fyrir um nokkurn grenndarrétt í reglu 3.6. Þvert á móti sé um að ræða skýra heimild hafi skilti verið fyrir. Engin ákvæði séu í skiltareglunum sem mæli fyrir um grenndarrétt við þessar aðstæður. Á hinn bóginn sé mælt fyrir um almennar reglur um skipulag, útlit og hönnun, sem og birtu- og ljómahámark í reglu 3.1 sem skiltið uppfylli sem og reglu 3.2 eða 3.3 um lýsingu. Í reglu 3.4 sé fjallað um staðsetningu og að staðsetning skuli metin eftir grenndaráhrifum. Á hinn bóginn sé regla 3.6 ekki háð

áskilnaði um staðsetningu enda sé staðsetning fyrra skiltis forsenda þess að reglan eigi við. Aðkallandi hefði verið að mæla fyrir um það skýrlega ef reglan hefði átt að vera háð slíkri undanþágu sem ekki hafi verið gert. Í reglunni sé einfaldlega heimilað að setja upp stafræn auglýsingaskilti hafi sambærilegt skilti verið fyrir. Áskilnaður eða undantekning frá reglunni sé aðeins vegna fjarlægðar frá umferð. Telji því stefnandi að sjónarmið eða forsenda, þ.e. nálægð við byggð, geti ekki verið gilt hvað varði forsendu fyrir synjun, fyrir því sé engin stoð í reglunum. Vísar stefnandi til allra sömu reglna og að ofan greinir varðandi brot á stjórnsýslureglum. Um sé að ræða brot á rannsóknarreglunni, réttmætisreglunni, jafnræðisreglunni og stjórnarfarsreglunni. Það sé ómálefnalegt að notast við sjónarmið sem ekki sé heimild til að líta til við mat. Þá sé um að ræða brot á andmælarétti þar sem stefnandi hafi ekki fengið tækifæri til að færa fram rök gegn þessari röngu forsendu áður en ákvörðun hafi verið tekin. Samkvæmt efnislegu aðgreiningarreglunni eigi stjórnvald ekki að beita sjónarmiðum sem leiði af einni lagaheimild til að taka ákvarðanir á grundvelli annarrar. Stefnda sé ekki heimilt að leggja til grundvallar fjarlægð frá íbúðarhúsnæði þar sem ekkert slíkt komi fram í reglunni sjálfri. Það sé einfaldlega heimilt að setja upp skilti þar sem áður hafi verið sambærilegt skilti og eina sjónarmiðið sem geti komið í veg fyrir það sé fjarlægð frá gatnamótum eða vegi samkvæmt orðanna hljóðan. Þá sé þetta sjónarmið ekki nægilega rannsakað eða rökstutt af hálfu skipulagsyfirvalda þar sem það liggi ekki fyrir í umsögninni hvaða fjölbýlishús sé miðað við þar sem aðeins sé vísað til þess að handan götunnar sé íbúðabyggð með fimm hæða fjölbýlishúsum. Líklega sé átt við Skipholt 43 sem snýr í áttina að skiltinu en það liggi ekki fyrir í umsögninni. Slíkt hafi eðli máls þýðingu þar sem Álftamýri 6 snúi ekki að skiltinu. Í öllu falli sé þetta órökstutt og útskýrt af hálfu skipulagsyfirvalda og þar af leiðandi sé um að ræða brot á rannsóknarreglu og upplýsingaskyldu og þannig hafi stefnanda ekki heldur gefist kostur á raunverulegum andmælarétti.

Nýjar málsástæður og nýjar forsendur stefnda

44. Eftir að stefnandi skilaði inn kæru og sjónarmiðum varðandi upphaflega synjun komu fram athugasemdir stefnda þar sem hafi verið að finna mörg viðbótarsjónarmið sem ekki hafi verið tjáð við töku upphaflegrar ákvörðunar og séu þar af leiðandi ekki hluti af þeim forsendum sem leiddu til ákvörðunarinnar. Virðist sem stjórnvaldið hafi verið að bæta úr annmörkum á upphaflegum rökstuðningi sem staðfesti enn frekar að fyrri ákvörðunin hafi verið byggð á ófullnægjandi forsendum. Stefndanda hafi ekki gefinn kostur á andmælum varðandi hin nýju sjónarmið.

45. Í athugasemdum hafi stefndi fjallað um reglu 4.8 í skiltareglum sem stefnandi hafi ekkert endilega verið að byggja á sem felur í sér aðra heimild til að setja upp skilti *innan landnotkunar stofn- og tengibrauta* en þar segi að heimilt sé að setja upp ný rafræn auglýsingaskilti við stofn- og tengibrautir, sem séu stærri en 10 m² ef fyrir hafi verið sambærilegt flettiskilti eða *ef deiliskipulag heimili slíkt*. Stefndi hafi byggt á að flettiskilti sem hafi verið á mannvirkinu hafi ekki verið sambærilegt því sem nú hafi verið sótt um að því er varði stærð. Athygli sé vakin á því að stefndi hafi ekki tjáð sig um reglu 3.6 hvað þetta varði enda miðist sú regla við sambærileg skilti, svo sem flettiskilti en sé ekki einskorðuð við flettiskilti. Eins og gögn málsins og samþykktar teikningar feli í sér hafi skiltið sem var áður á umræddum suðvesturvegg Lág múla 6–8 umtalsvert stærra en hinn rafræni skjár. Stefndi hafi því byggt þetta sjónarmið á rangri reglu sem einskorðist við flettiskilti þegar allur rökstuðningur stefnanda hafi miðast við reglu 3.6. Fyrst þetta hafi verið afstaða stefnda hafi hann alfarið látið hjá líða að beita leiðbeiningarskyldu sinni og fara að meðalhófsreglu, til að mynda með því að upplýsa stefnanda um hversu stórt skiltið mætti vera ef stefndi taldi það mega vera minna en umsótt skilti.
46. Þegar stefnandi sendi inn athugasemdir til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála hafði það gerst í millitíðinni að stefndi hafði samþykkt byggingarleyfið og vakti stefnandi athygli á þeirri staðreynd í athugasemdum til úrskurðarnefndarinnar. Þó svo upphafleg kæra hafi ekki fjallað um þessa synjun taldi stefnandi að slíkt samþykki ætti erindi til nefndarinnar. Úrskurðarnefndinni hefði verið rétt að vísa til þeirrar staðreyndar á þann veg að fella úr gildi ákvarðanir stefnda í málinu, enda þær ákveðin markleysa þar sem búið hafi verið að samþykkja byggingarleyfið.

Forsendur úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála

47. Stefnandi byggir á því að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi lagt ranga forsendu til grundvallar um að hið eldra flettiskilti hefði verið minna og ekki sambærilegt hinu nýja hvað grenndaráhrif snerti hvað varðar birtu sem frá því stafi, meðal annars með vísan til tölvupósts íbúa í Skipholti 45. Stefnandi byggir á því að minni birta stafi frá skiltinu en ljóskösturum sem hafi verið á flettiskiltinu. Telji einhver annað hafi hann ekki rannsakað málið nægilega. Stefnandi hafi ekki fengið tækifæri til andmæla þessu. Úrskurðarnefndin hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar sem og réttmætisreglu með því að leggja slíkt til grundvallar án frekari skoðunar. Hefði málið verið skoðað hefði komið í ljós að birtin var minni.

48. Í forsendum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála hafi verið vísað til umsagnar skipulagsfulltrúa frá 21. september 2023 og vísað til þess að samkvæmt þeirri umsögn sé mæling 15 metra frá vegbrún. Þá sé vísað til þess að mæling stefnanda sé 18,2 metra frá skiltinu að vegbrún aðreinar. Í forsendunum segi beinlínis að ekki komi fram við hvaða mælingu skipulagsfulltrúi miði en báðar mælingarnar séu þó innan þeirra 20 metra marka sem miðað er við í grein 3.6. Hvergi sé hægt að sjá hvað úrskurðarnefndin eigi við með þessu. Engin mæling liggur fyrir eða leiðbeining um hvaðan eða hvert hafi verið mælt. Ekki hafi verið farið að rannsóknarreglunni hvað þetta lykilatriði varðar og réttmætisreglan þar af leiðandi brotin.
49. Þá sé túlkun úrskurðarnefndarinnar hvað varðar vegbrún götu röng. Rökstuðningur nefndarinnar sé að þó að almennt sé miðað við miðlínu við mælingu samkvæmt vegalögum þýði það ekki að stefnda sé skylt að miða við slíkt. Þá sé túlkun nefndarinnar á þann veg að þar sem ekki standi miðlína hljóti að vera átt við vegbrún. Stefnandi hafni því að slík túlkun eða gagnaályktun sé tæk við skýringu ákvæðisins og vísar til fyrrgreindra sjónarmiða hér að framan. Stefnandi bendi á að þar sem það sé almennt tæk mælivíðmiðun í lögum, sbr. umfjöllun um miðlínu frá skilti í vegalögum, þá eigi að sjálfsögðu að miða við slíkt ef ekki sé mælt fyrir um annað með skýrum hætti og það sé alls ekki mælt með skýrum hætti fyrir um að það eigi að miða við vegbrún götu, enda segi það alls ekki.
50. Stefnandi byggir á að reglur borgarinnar um fjarlægðir vísi ekki til aðreina eða fráreina heldur til götu með vísan til 41. tölulið 1. mgr. 3. gr., 4. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 33. gr. umferðarlaga, enda aðreinar og fráreinar oft settar eftir að götur hafa verið lagðar og stundum fjarlægðar þar sem þær hafa verið áður. Einnig sé vísað til þess að samkvæmt 47. gr. skipulagslaga skuli sveitarstjórn gefa öllum götum, vegum og torgum í sveitarfélagi heiti, sbr. Lágmúla, Háaleitisbraut og Kringlumýrarbraut. Það séu nöfn veganna en hins vegar sé ekkert nafn á aðreininni enda sé hún ekki sérstakur vegur í skilningi skipulagslaga sem beri að gefa heiti. Styðji þetta að mælingin getur ekki verið að aðreininni, en á hinn bóginn liggja ekkert fyrir um það hvort sem er hvernig mælingum stefnda hafi verið háttað.

Varðandi dagsektarákvörðun

Stefnandi hafi ekki fengið andmælarétt varðandi umrædda ákvörðun. Telja verði það ansi sérstakt að lagðar séu á dagsektir á meðan kæra liggur inni hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála um gildi upphaflegrar ákvörðunar. Enn fremur sé ólöglegt af hálfu

stjórnvaldsins að leggja á dagsektir þegar það hefur sent af stað samþykki fyrir fyrirbyggjandi byggingarleyfi. Ólögmaett er með öllu að leggja á dagsektir vegna synjunar byggingarleyfis, sem enga þýðingu hefur lengur eftir að leyfið hefur verið samþykkt.

51. Þá séu þau sjónarmið sem stjórnvaldið hafi lagt til grundvallar dagsektarákvörðuninni ólögmaett þar sem fram hafi komið í ákvörðun stefnda að fjárhæð sektarinnar tæki mið af því að stefnandi væri stöndugt fyrirtæki. Um sé að ræða ólögmaett sjónarmið af hálfu stefnda. Stjórnvaldið verði að taka mið af sektarheimildinni sem því er falið, en hún sé 5.000–500.000 krónur, og beita beri henni með hliðsjón af jafnræðissjónarmiði. Það hvort byggingarleyfi sé fyrir skilti á fasteign eður ei verði að teljast til minniháttar brots á skipulags- og byggingarlögum.

Síðar samþykkt byggingarleyfi

52. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála bar að taka tillit til þess að stefndi samþykkti byggingarleyfið samkvæmt sérstöku samþykki þar að lútandi, þ.e. tilkynningu, dagsettri 13. nóvember 2023. Um sé að ræða bréf sem sé stílað á stefnanda og heimilisfang hans þar sem fram komi: *Á afgreiðslufundi 7.11.2023 samþykkti byggingarfulltrúi umsókn þína um byggingarleyfi*. Einnig kemur fram í bréfinu að lagt hafi verið fram bréf eftirlitsdeildar, dagsett 6. nóvember 2023, þar sem tilkynnt hafi verið um dagsektir. Í bréfinu hafi ekki verið að finna neinar upplýsingar um kæruleiðir, eins og bréf eigi að innihalda ef það ætti að fela í sér tilkynningu um dagsektir, sbr. 2. tölulið 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga. Þá hafi enginn rökstuðningur fylgt ákvörðuninni eins og vera bæri ef um íþyngjandi ákvörðun væri að ræða. Samkvæmt 4. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga þurfi ekki að veita leiðbeiningar eða rökstuðning þegar ákvörðun sé tilkynnt um að umsókn hafi verið tekin til greina að öllu leyti. Því hafi allar forsendur verið fyrir því að gegn og skynsamur maður myndi komast að þeirri niðurstöðu við lestur umrædds bréfs að umsótt byggingarleyfi hefði verið veitt enda segi það beinlínis í bréfinu. Samkvæmt 20. gr. stjórnsýslulaga sé ákvörðun bindandi eftir að hún sé komin til aðila máls. Framangreind ákvörðun um samþykki á byggingarleyfi stefnanda hafi verið birt honum 13. nóvember 2023. Samkvæmt bréfinu hafi ákvörðunin verið tekin 7. nóvember.
53. Stefndi hafi verið sammála því að um væri að ræða samþykki á byggingarleyfi enda hefði stefndi reynt að breyta samþykkinu með því að senda nýja tilkynningu þar sem byggingarfulltrúi stefnda greindi frá því að fyrir mistök hefði staðlað bréf úr kerfum borgarinnar farið út við tilkynningu um afgreiðslu máls og beðist velvirðingar á því. Meðfylgjandi tölvupósti hans hafi verið leiðrétt bréf og fundargerð afgreiðslufundar

byggingarfulltrúa frá 7. nóvember 2023. Það sé því óumdeilt milli aðila að stefndi hafi samþykkt byggingarleyfið. Umdeilt sé hvort stefnda hafi verið heimilt að leiðrétta tilkynninguna. Stefnandi hafni því alfarið enda breytingarregla stjórnarsýsluréttar ekki miðuð við annað en formannmarka. Óheimilt sé að breyta efnislegum ákvörðunum. Slíkar ákvarðanir þarf að afturkalla og þær þurfa að uppfylla skilyrði afturköllunar. Ákvörðun um byggingarleyfi hefur ekki verið afturkölluð.

54. Samþykkt á byggingarleyfi stefnanda hafi ekki beinlínis verið til umfjöllunar hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála enda hafi enginn kært það leyfi sem stefndi veitti samkvæmt tilkynningu, dagsettri 13. nóvember 2023. Stefnandi byggði hins vegar á samþykkinu sem málsástæðu fyrir að upphafleg synjun væri varla lengur gild og það ætti að hafa áhrif á málið að öðru leyti, svo sem með frávísun. Þá hefði það óhjákvæmilega áhrif á kærða ákvörðun um að fjarlægja skiltið og dagsektarákvörðun, enda sú málsástæða hrópanði að ekki sé unnt að staðfesta dagsektir á byggingarleyfi sem hafi verið samþykkt síðar. Úrskurðarnefndin komst að þeirri niðurstöðu, með vísan til 2. mgr. 23. gr. stjórnarsýslulaga, að ekki yrði talið að það orkaði tvímælis að efni nefndrar tilkynningar til stefnanda hefði falið í sér ákvörðun um álagningu dagsekta en ekki samþykki byggingarleyfisumsóknar fyrir margnefndu skilti og að byggingarfulltrúa hafi verið heimilt að taka við svo búið ákvörðun um dagsektir samkvæmt 2. mgr. 56. gr. mannvirkjalaga. Þetta sé einfaldlega ekki rétt og það sé áhyggjuefni hvernig nefndin skauti léttilega framhjá þeirri staðreynd að byggingarleyfi hafi verið veitt og hunsar málsástæður stefnanda að öllu leyti, sérstaklega þar sem skilyrði breytingar samkvæmt 2. mgr. 23. gr. stjórnarsýslulaga hafi alls ekki verið uppfyllt. Upphafleg kæra stefnanda til úrskurðarnefndarinnar sé ekki samþykki á byggingarleyfi heldur ákvörðun um upphaflega synjun. Enginn hefur kært þá ákvörðun sem birtist í tilkynningu á samþykktu byggingarleyfi. Þá hefur sú ákvörðun stefnda ekki verið afturkölluð og stendur því óhöggð enda bindandi samkvæmt 20. gr. stjórnarsýslulaga. Umrætt samþykki sé ekki ber-sýnilega rangt eða með villu heldur felur í sér efnislega ákvörðun.
55. Stefnandi leitist eftir endurskoðun á þessum röngu forsendum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem leiddu til rangrar niðurstöðu og krefst ógildingar á úrskurði nefndarinnar um að staðfesta synjun á byggingarleyfi, ákvörðun um að fjarlægja skiltið og dagsektir. Það hafi átt að fella þessar ákvarðanir allar úr gildi.
56. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála séu úrskurðir nefndarinnar fullnaðarúrskurðir á stjórnarsýslustigi. Í 31. gr. stjórnarsýslulaga

komi fram að úrskurðir æðra stjórnvalds skuli fela í sér nánar tilgreind atriði í tölulíðum 1–5. Er þar í 4. tölulíð vísað til þess að rökstuðningur fyrir niðurstöðu skuli vera samkvæmt 22. gr. laganna. Samkvæmt því lagaákvæði skuli í rökstuðningi vísað til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds sé byggð á og að því marki sem ákvörðun byggist á mati skuli í rökstuðningnum greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við matið. Stefnandi telji að úrskurðarnefndin hafi ekki farið að þessum reglum í niðurstöðu sinni en verulega skorti í rökstuðningi á að vísað sé til annað hvort réttarreglna eða meginsjónarmiða hafi verið um að ræða mat nefndarinnar.

57. Vísast til sjónarmiða hér að framan varðandi hina ólögmætu breytingu á ákvörðun þar sem stefndi freistaði þess að breyta samþykki á byggingarleyfi með einfaldri tilkynningu. Slíkt sé ólögmætt og ekki heimilt. Þar af leiðandi hafi allar ákvarðanir í framhaldinu verið haldnar ógildingum, svo sem ákvörðun um að leggja á dagsektir í kjölfarið, eða sú framkvæmd sem átti sér stað hvað það varðar, þar sem stjórnvaldið sendi dagsektir í innheimtu, engin grein var gerð fyrir kæruleiðum og skorti á allan rökstuðning.

Helstu málsástæður og lagarök stefnda

58. Stefndi byggir á því að framsetning stefnanda á málatilbúnaði sínum í stefnu sé með þeim hætti að gert hafi stefnda erfiðara um vik en sanngjarnt geti talist að honum sé tækt að taka til varna á þessum grunni. Þessi háttur á málatilbúnaði kunni að gefa tilefni til þess að málinu verði vísað frá dómi án kröfu.
59. Stefna málsins sé óþarflega löng og óglögg, spanni samtals 28 blaðsíður og sé því að mati stefnda í andstöðu við þá meginreglu einkamálaréttarfars að málsmeðferð skuli vera munnleg, sbr. 101. gr. laga nr. 91/1991. Í stefnu sé að finna ítarlegar endursagnir úr framlögðum skjölum og umfjöllun um kröfu og málsástæður sé úr hófi margorð og endurtekningasöm. Lagaákvæði og lögskýringargögn séu tekin upp í heilu lagi, auk þess sem mynd af einu skjali sé að finna í stefnunni sem sé án fordæma. Þessi atriði varðandi röksemdafærslu eigi ekki að koma fram í stefnu heldur fyrst og eingöngu við flutning máls. Framsetning þessi sé ekki til þess fallin að uppfylla skilyrði réttarfarslaga um skýran og glöggan málatilbúnað, sbr. d-lið 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála. Málatilbúnaður stefnanda sé umfram tilefni enda í málinu einungis gerð krafa um ógildingum úrskurðar að því er varðar þrjár tiltekna ákvarðanir byggingarfulltrúa.
60. Stefndi geri einnig margháttaðar athugasemdir við framsetningu á málsástæðum í stefnu. Þannig sé tekið fram í upphafi umfjöllunar í stefnu að kaflinn um málsástæður sé settur upp með kaflaskiptum hætti og málsástæður og lagarök eigi við þvert á kafla eftir því

sem við eigi án frekari útlistunar. Er það því lagt í hendur stefnda að finna út úr því og átta sig á hvenær tiltekna málsástæður í einum kafla eigi við um annan kafla sem geri þær illgreinanlegar. Kaflaskiptingin sé aukinheldur afar óljós og ruglingsleg sem geri málsástæðnakafllann í heild sinni þvælinn og sumar málsástæður margendurteknar.

61. Stefndi byggi kröfu sína um sýknu á því að ákvörðun byggingarfulltrúa stefnda um að synja umsókn stefnanda um byggingarleyfi fyrir rafrænu ljósaskilti á vegg hússins að Lág múla 6–8, krafa hans um að umrætt skilti verði fjarlæggt og ákvörðun hans um að leggja dagsektir á stefnanda fyrir hvern dag sem ekki verður orðið við kröfum um að fjarlægja skiltið séu gildar að lögum og réttar að efni til. Málsmeðferð stefnda hafi verið í samræmi við lög, bæði hvað varðar efni og form. Þá mótmæli stefndi því að úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 6. mars 2024 í máli nr. 125/2023 sé haldinn annmörkum er varði ógildingu. Stefnandi hafi með engu móti sýnt fram á að úrskurðurinn brjóti í bága við almennar eða sérstakar efnisreglur stjórnsýsluréttarins og því ljóst að engar forsendur séu fyrir því að fallast á dómkröfu stefnanda.
62. Í gildi sé samþykkt stefnda um skilti í Reykjavík sem samþykkt hafi verið á fundi skipulags- og samgönguráðs stefnda 29. apríl 2020 og á fundi borgarráðs stefnda 7. maí 2020 sem tók gildi við birtingu á vef stefnda 11. maí 2020. Í grein 1.3 í samþykktunum komi fram að ákvæði laga um mannvirki, byggingarreglugerðar, umferðarlaga og reglna um afnot af borgarlandi vegna skilta og útstillinga gildi eftir því sem við eigi um skilti og auglýsingar samkvæmt samþykktinni. Þá sé tekið fram í sömu grein að í þeim tilfellum þar sem samþykktirnar stangist á við ákvæði laga og reglugerða taki þær ekki yfir gildissvið þeirra.
63. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. og 13. tölulið 3. gr. laga um mannvirki falli skilti undir gildissvið laganna. Í grein 2.5.1 í byggingarreglugerð sé fjallað um skilti og þar kveðið á um að stærð og staðsetning þeirra skuli vera í samræmi við ákvæði gildandi skipulags. Skýrt sé tekið fram í umræddri grein að sækja skuli um byggingarleyfi fyrir öllum skiltum á byggingum sem séu yfir 1,5 m² að flatarmáli en undanþegin séu þó skilti allt að 2 m² að stærð sem ætlað sé að standa skemur en tvær vikur sem og skilti sem sett séu upp samkvæmt ákvæðum umferðarlaga.
64. Í framangreindri grein í byggingarreglugerð komi einnig fram að stærð og staðsetning skilta skuli vera í samræmi við gildandi skipulag. Lóð nr. 6–8 við Lág múla sé á svæði sem ekki hafi verið deiliskipulagt en samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 sé lóðin á skilgreindu miðsvæði M2c. Með hliðsjón af því og þeirri staðreynd að umrætt skilti sé

33,64 m² að stærð sé ljóst að mati stefnda að hið umdeilda skilti sé byggingarleyfisskilt og bar stefnanda því að sækja um byggingarleyfi á grundvelli laga um mannvirki, gildandi byggingarreglugerðar og samþykktar um skilti í Reykjavík. Af málalíbúnaði stefnanda má ráða að ekki sé ágreiningur um það.

65. Stefndi hafnar því alfarið og hafnar öllum málalíbúnaði stefnanda sem röngum um að forsendur stefnda fyrir *upphaflegri* synjun séu rangar og ólögmætar og að fella beri ákvörðun úr gildi. Því sé hafnað að stefndi hafi ekki farið að rannsóknarreglu stjórn-sýsluréttar og að andmælaréttur stefnanda hafi farið forgörðum þar sem málið hafi ekki verið upplýst með réttum hætti.
66. Í umsögn skipulagsfulltrúa sem ákvörðun byggingarfulltrúa um synjun á umsókn stefnanda byggir á sé vísað til þess að samkvæmt gildandi skiltaleiðbeiningum sé kveðið á um að heimilt sé að setja upp ný stafræn auglýsingaskilti sem eru stærri en 10 m² ef fyrir sé sambærilegt skilti, svo sem flettiskilti, eða ef deiliskipulag heimilar slíkt. Þau megi þó ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísu og öðrum umferðarbúnaði en 20 metra. Tekið sé svo fram í umsögninni að mæling skipulagsfulltrúa sýni að miðja skiltis væri um 15 metra frá vegbrún, 18,2 metra samkvæmt umsókn stefnanda og því hafi umsókn stefnanda ekki uppfyllt skilyrði samþykktarinnar.
67. Mæling skipulagsfulltrúa miðist eðli málsins samkvæmt við vegbrún götu, með sama hætti og byggingarfulltrúi gerði í sínu bréfi til lögmanns stefnanda 30. maí 2023. Er þetta í samræmi við áskilnað samþykktar stefnda um skilti þar sem vegur greinist í samræmi við skilgreiningu á hugtakinu vegamót, sbr. 38. tölulið 1. mgr. 3. gr. umferðarlaga. Telst sú vegbrún og vegarkafli til Háaleitisbrautar sem í skilningi vegalaga nr. 80/2007 flokkast sem sveitarfélagsvegur og er því í umsjá stefnda, sbr. 9. gr. vegalaga. Stefndi vísar enn fremur til þess hér að þótt orðið vegbrún komi einungis fram við orðið gatnamót eigi það sama við um götu, þ. e. fjarlægð frá vegbrún götunnar, enda komi ekki fram í samþykkt stefnda um skilti að miða eigi við miðlínu eins og stefnandi heldur fram. Er þeim skilningi stefnanda að miða eigi við miðlínu *götu í kring* því alfarið hafnað af hálfu stefnda enda hvergi vikið að því í samþykkt stefnda að miða eigi við slíka mæliaðferð.
68. Í umsögn stefnda til úrskurðarnefndarinnar hafi verið áréttað að umsótt skilti væri nær vegbrún götu en 20 metra og gæti því haft truflandi áhrif á umferð. Í þeim efnu hafi verið vísað til þess að þessi krafa sem samþykkt stefndu kveði á um þjóni sama markmiði og ákvæði 90. gr. umferðarlaga að því er varðar umferðaröryggi. Þannig sé mikilvægt að ekki séu á vegsvæði auglýsingar eða merki, óviðkomandi umferð, sem dragi að sér

athygli ökumanna og auki með því hættu á slysum. Markmið samþykktar stefnda um skilti séu meðal annars þau að hafa stjórn á staðsetningu skilta í lögsögu stefnda þannig að þau ógni ekki öryggi vegfarenda. Þannig er sú leið farin til að ná því markmiði að hafa í samþykktinni ákvæði um fjarlægðir skilta frá gatnamótum og vegbrúnum og um stærð og staðsetningu þeirra í borgarumhverfinu. Fjöldi skilta skuli því haldið í lágmarki í götummynd stefnda og lögð áhersla á að fjöldi skilta valdi ekki óreglu og ringulreið í sjónlínu gatna.

69. Í samþykkt stefnda um skilti sé að finna almenn ákvæði um grenndarrétt, að í íbúðabyggð skuli ekki vera upplýsinga- eða auglýsingaskilti sem hafi truflandi áhrif, svo sem vegna stærðar, ljóma eða ásýndar. Samþykktin mæli því fyrir um að staðsetning skilta skuli metin eftir grenndaráhrifum. Til að mynda geti skilti verið staðsett á iðnaðarsvæði en haft áhrif á íbúðasvæði vegna ljóma, stærðar og svo framvegis. Þá sé tekið fram að upplýst skilti skuli ekki vera staðsett þannig að þau hafi truflandi áhrif á íbúðabyggð. Í umsögn skipulagsfulltrúa hafi verið tekið fram í þessum efnum að handan götunnar væri íbúðabyggð með fimm hæða fjöleignarhúsum. Stafrænt skilti á þessum stað hefði neikvæð áhrif á hana í samræmi við mat á grenndaráhrifum vegna staðsetningar.
70. Af þessari tilgreiningu í umsögn skipulagsfulltrúa sé ljóst að þar sé átt við fjöleignarhúsið Skipholti 43–47, sem sé í beinni sjónlínu við skiltið og í um 80–90 metra fjarlægð frá því. Því til stuðnings er vísað til þess að byggingarfulltrúa stefndu var afhentur undirskriftalisti íbúa umrædds fjöleignarhúss, þar sem uppsetningu skiltisins hafi verið mótmælt eftir að ákvörðun um synjun um leyfisveitingu hafði verið tekin. Þá hafi úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála borist tölvupóstur frá íbúa í Skipholti 45, þar sem greint hafi verið frá grenndaráhrifum vegna birtu sem stafi frá hinu stafræna skilti. Að mati stefnda verði ekki séð að það séu skilyrði við mat á grenndaráhrifum að kvartanir íbúa þurfi að liggja fyrir áður en ákvörðun sé tekin eins og stefnandi haldi fram. Beri að hafa í huga að umrætt skilti er 33,64 m² að stærð og upplýst og beinist í átt að fjöleignarhúsi sem er staðsett um 80–90 metrum frá. Slíkt skilti myndi augljóslega hafa truflandi áhrif vegna stærðar og ljóma, sem staðfest hafi verið við meðferð málsins hjá úrskurðarnefndinni.
71. Stefndi hafni því að stefnandi hafi verið gert ómögulegt að nýta andmælarétt sinn samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga í þessum efnum. Stefnandi var með umsókn sinni að sækjast eftir tilteknum réttindum og helstu sjónarmið hans lágu fyrir í gögnum málsins

þegar í upphafi enda hófst málið að frumkvæði stefnanda. Skipulagsfulltrúi lét byggingarfulltrúa í té umsögn sína sem byggði meðal annars á þeim gögnum og upplýsingum sem stefnandi afhenti með umsókn sinni. Efni umsagnar skipulagsfulltrúa byggði því á staðreyndum málsins og var óumdeilt í málefnalegum tengslum við gildandi reglur og þau markmið sem liggja til grundvallar samþykkt stefnda um skilti. Bendi stefndi á að þegar aðili máls sæki um tiltekin réttindi eða fyrirgreiðslu hjá stjórnvöldum og fyrir liggi afstaða hans í gögnum máls þurfi almennt ekki að veita honum frekara færi á að tjá sig um málefnið. Mæling stefnanda sýndi 18,2 metra að götukanti fráreinar og mæling skipulagsfulltrúa sýndi að miðja skiltis væri um 15 metra frá vegbrún. Þá þegar hafi verið ljóst að ekki væri uppfyllt skilyrði samþykktar um skilti um að skilti megi ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísu og öðrum umferðarbúnaði en 20 metra.

72. Fullyrðingu stefnanda um að sú forsenda að byggingarfulltrúi hafi metið skiltið sem almannahættu vegna nálægðar við umferðarmannvirki hafi fyrst komið fram við meðferð málsins hjá úrskurðarnefndinni sé hafnað. Því til stuðnings sé vísað til þess að ákvæði samþykktar um skilti að því er varði staðsetningu þeirra og öryggi vegfarenda, svo sem vísað hafi verið til í umsögn skipulagsfulltrúa, sé í samræmi við það markmið að koma í veg fyrir að skilti ógni öryggi vegfarenda. Af þeim sökum sé að finna ákvæði í samþykktinni um fjarlægðir skilta frá gatnamótum og vegbrúnum sem ákvörðun byggingarfulltrúa um synjun byggði meðal annars á og því ljóst að byggt hafi verið á þessu öryggissjónarmiði við meðferð byggingarleyfisumsóknar stefnanda.
73. Af framangreindu sé ljóst að mati stefnda að við meðferð umsóknar stefnanda hafi verið farið í einu og öllu eftir samþykkt stefnda um skilti. Stefnandi hafi með engu móti sýnt fram á að meðferð byggingarfulltrúa stefnda á umsókn hans um byggingarleyfi hafi verið andstæð ákvæðum 10., 11. eða 13. gr. stjórnsýslulaga.
74. Stefndi hafni því að forsendur úrskurðar úrskurðarnefndarinnar að því er varði fjarlægð frá vegbrún annars vegar og neikvæð áhrif stafræna skiltisins á íbúðabyggð handan götunnar hins vegar séu ólögmetar og ógildar eins og byggt sé á í stefnu. Áréttað sé í þessu sambandi að mæling skipulagsfulltrúa stefnda hafi sýnt að miðja skiltis sé um 15 metra frá vegbrún Háaleitisbrautar og því ljóst að skiltið sé innan þeirra 20 metra marka sem miðað sé við í grein 3.6 í samþykkt stefnda um skilti. Mælingin sem fylgdi með umsókn stefnanda hafi verið 18,2 metrar frá skilti að kantsteini fráreinar Háaleitisbrautar að Kringlumýrarbraut og því einnig utan þeirra marka sem samþykktin segi til um að sé leyfilegt. Allar nauðsynlegar upplýsingar hafi þannig legið fyrir við meðferð málsins hjá

úrskurðarnefndinni hvað þetta atriði varðar og liggi því ekkert fyrir um annað en að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga hafi verið fylgt í hvívetna.

75. Stefndi taki undir rökstuðning úrskurðarnefndarinnar þess efnis að samþykkt stefnda um skilti sé sett í skjóli skipulagsvalds sveitarfélagsins en ekki á grundvelli vegalaga. Samþykkt stefnda um skilti gildi innan lögsögu stefnda og gildi um hvers konar skilti í borgarlandi og á einkalóðum og sé ætlað að framfylgja stefnu Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 um gæði byggðar ásamt því að auðvelda og létta val á því skilti sem henti hverjum stað. Hvergi í gildandi samþykktum stefnda um skilti sé mælt fyrir um að stefndi sé bundinn af ákvæðum vegalaga eða þeirri mæliaðferð 32. gr. vegalaganna að miða skuli við miðlínu þjóðvega varðandi fjarlægð mannvirkja. Tekið sé fram í samþykkt stefnda um skilti að ákvæði laga um mannvirki eigi við eftir því sem við eigi um skilti, tiltekin ákvæði byggingarreglugerðar og skipulagsreglugerðar og ákvæði 90. gr. umferðarlaga. Stefndi sé því ekki bundinn af fyrirmælum í vegalögum að því er varðar fjarlægð mannvirkja frá stofnvegum, sbr. 32. gr. vegalaga.
76. Stefndi mótmæli þeirri túlkun stefnanda að í grein 3.6 í samþykkt stefnda um skilti felist meginregla og að aðrir málsliðir sömu greinar teljist undantekningar frá henni. Greinina beri að lesa sem eina heild og í samræmi við markmið samþykktarinnar eins og þeim sé lýst í inngangi samþykktarinnar. Leyfisveiting fyrir skilti sé því ávallt háð því ófrávíkjanlega skilyrði að slík skilti megi ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísunum og öðrum umferðarbúnaði en 20 metra í samræmi við greinar 3.6 og 4.8 í samþykkt stefnda. Bent sé á að þessi krafa þjóni sama markmiði og ákvæði 90. gr. umferðarlaga kveði á um og gildi eftir því sem við eigi um skilti samkvæmt samþykktinni, þ.e. að veghaldari geti synjað um leyfi eða gert kröfu um að ljósaskilti verði fjarlæggt dragi það úr umferðaröryggi. Skiltið sem stefnandi sótti um byggingarleyfi fyrir standi nær vegbrún en 20 metra og því ljóst að það sé til þess fallið að draga athygli vegfarenda frá vegi eða umferðinni. Stafræn auglýsingaskilti af því tagi sem stefnandi setti upp án leyfis séu enn frekar til þess fallin að fanga athygli ökumanna en til dæmis flettiskilti vegna ljósmagns og breytileika, sér í lagi við umferðarmikil vegamót.
77. Stefndi bendi á að þótt orðið vegbrún komi einungis fram við orðið gatnamót eigi það sama við um götu, þ.e. fjarlægð frá vegbrún götunnar, enda komi ekki fram að miða eigi við miðlínu. Stefndi bendi einnig á að frárein sé sérstök akrein meðfram aðalumferðaræð sem ætluð sé til útaksturs og teljist því hluti vegar enda notuð til almennrar umferðar, sbr. 41. tölulið 1. mgr. 3. gr. umferðarlaga. Sú akrein sem hér um ræði og mælingar aðila

miðast við sé hluti af Háaleitisbraut og sé aðrein að Kringlumýrabraut eins og rakið sé í forsendum úrskurðarins. Sú staðreynd sem beri að leggja til grundvallar hér sé sú að skiltið sem sótt hafi verið um sé nær vegbrún en 20 metra og geti því haft truflandi áhrif á umferð.

78. Stefndi hafni því að hann hafi með einhverjum hætti stigið inn á valdsvið Vegagerðarinnar sem veghaldara þjóðvega og þannig gerst brotlegur við skipulagslega aðgreiningarreglu stjórnisýsluréttarins. Stefndi bendi á að löggjafinn hafi mælt fyrir um að það sé hlutverk byggingarfulltrúa að veita leyfi til hvers konar mannvirkjagerðar sem er háð byggingarleyfi, ekki Vegagerðarinnar. Eins og áður sé rakið er Háaleitisbraut í flokki sveitarfélagsvega og stefndi því veghaldari hennar og ber sem slíkur ábyrgð á veginum og umferðaröryggi við hann, sbr. 9. gr. og 1. mgr. 13. gr. vegalaga. Byggi stefndi á því að ákvæði vegalaga sem kveði á um leyfisveitingu fyrir auglýsingaspjöld eða önnur mannvirki á eða við veg og fjarlægð slíkra mannvirkja frá vegi takmarki ekki heimildir stefnda sem fari með skipulagsvald til að setja strangari skilyrði fyrir staðsetningu skilta innan borgarmarka. Þrátt fyrir að Kringlumýrabraut sé í veghaldi Vegagerðarinnar og kveðið sé á um heimild hennar til að synja um leyfi til uppsetningar skilta við þá vegi sem hún hefur í umsjón sinni samkvæmt 90. gr. umferðarlaga sem og lágmarksfjarlægð skilta við stofnvegi byggi stefndi á því að ákvæðin takmarki ekki heimildir stefnda sem fari með skipulagsvald í sveitarfélaginu til að setja strangari skilyrði fyrir staðsetningu skilta innan borgarmarka. Þá sé ljóst að mati stefnda að um sé að ræða skyldar heimildir sem hafi það meðal annars að markmiði að koma í veg fyrir að skilti ógni öryggi vegfarenda. Er því ekki fyrir hendi sú staða að verið sé að beita sjónarmiðum leiddum af einni lagaheimild til þess að taka ákvarðanir á grundvelli annarrar óskyldrar lagaheimildar eins og stefnandi haldi fram.

79. Stefndi hafni því einnig að jafnræðisregla 11. gr. stjórnisýslulaga hafi verið brotin. Stefnandi virðist byggja á því að til staðar séu skilti í borgarlandi sem séu nær götu eða gatnamótum en það skilti sem mál þetta taki til og af þeirri ástæðu hafi byggingarfulltrúa stefnda borið að samþykkja umsóknina. Stefndi bendi á að vissulega kunni að vera til staðar skilti sem hafi verið sett upp án byggingarleyfis í borgarlandi og það sé verkefni sem eftirlitsdeild umhverfis- og skipulagssviðs stefnda vinni í. Stefndi bendi á að almennt hafi það verið lagt til grundvallar að þótt mál teljist sambærileg í skilningi jafnræðisreglu 11. gr. stjórnisýslulaga verði sú ákvörðun eða athöfn stjórnvalds sem lögð sé til grundvallar við samanburð og beitingu jafnræðisreglunnar einnig að vera lögmæt.

Jafnræðisreglan veiti mönnum almennt ekki tilkall til neins þess sem ekki samrýmist lögum. Stefnandi geti því ekki á þessum grunni talist eiga rétt á því að umsókn hans verði samþykkt.

80. Stefndi hafni því að andmælaréttur stefnanda samkvæmt 13. gr. stjórnarsýslulaga hafi verið brotinn þar sem hann hafi ekki fengið að tjá sig um umsögn skipulagsfulltrúa stefnda áður en ákvörðun hafi verið tekin í málinu. Í samræmi við 2. mgr. 10. gr. laga um mannvirki og samþykkt stefnda um skilti leitaði byggingarfulltrúi stefnda umsagnar skipulagsfulltrúa stefnda, svo sem honum sé skylt að gera þegar vafi leiki á um að framkvæmd samræmist skipulagsáætlunum sveitarfélagsins. Það sé enn fremur hlutverk skipulagsfulltrúa stefnda samkvæmt grein 6.2 í samþykktinni að meta hvort umsókn uppfylli þau skilyrði er varði birtu og stærð samkvæmt samþykktinni. Sú undantekningarregla felist í andmælareglu 13. gr. stjórnarsýslulaga að ekki þurfi að veita aðila rétt til að tjá sig um mál sé augljóslega óþarft að veita honum þennan rétt. Á hún til dæmis við þegar aðili sækir um opinbert leyfi á borð við byggingarleyfi og uppfyllir ekki þau skilyrði sem gerð eru samkvæmt lögum og þeim reglum er gilda hverju sinni. Þá byggi stefndi á því að það sé augljóslega óþarft að veita aðila færi á að tjá sig þegar stjórnvald afli viðbótargagna og þau staðfesta upplýsingar frá aðila eins og hér eigi við. Þannig fylgdi með umsókn stefnanda mæling sem staðfesti að fjarlægð skiltisins væri 18 metrar að kantsteini frárein- ar Háaleitisbrautar sem er næsta vegbrún gatnamóta. Í framhaldinu framkvæmdi skipu- lagsfulltrúi stefnda eigin mælingu sem staðfesti að skiltið væri nær 20 metrum frá næstu vegbrún, mæling sem byggingarfulltrúi stefnda hafði áður framkvæmt með sama hætti og stefnandi hafði verið upplýstur um. Hér sé því um að ræða upplýsingar frá opinberum aðila, sem jafnan séu réttar og ætlandi að upplýsingar frá málsaðila gætu þar engu breytt. Því var augljóslega óþarft að veita stefnanda færi á að tjá sig áður en umsókn hans var synjað. Stjórnvöldum ber ekki heldur skylda til að gefa málsaðila færi á að tjá sig um lagagrundvöll máls eða vangaveltur um túlkun einstakra reglna sem á kann að reyna áður en ákvörðun er tekin. Skyldan lúti einvörðungu að upplýsingum sem hafa þýðingu fyrir mat á staðreyndum málsins eða sönnun um það hverjar þær eru. Afstaða og rök stefnanda lágu fyrir í gögnum málsins og gildir því sú undantekning frá andmælareglu 13. gr. stjórnarsýslulaga að ekki þurfti að veita honum frekari færi á að tjá sig um efni málsins.
81. Stefnandi byggi á því að leiðbeiningarskyldu stjórnarsýsluréttar hafi ekki verið fylgt við málsmeðferð byggingarfulltrúa stefnda án þess að þeirri málsástæðu fylgi einhver sér-

stakur rökstuðningur. Stefndi bendi á að í leiðbeiningarskyldu samkvæmt 7. gr. stjórn-sýslulaga felist að leiðbeina beri aðilum um þær réttarreglur sem á reynir í hlutaðeigandi máli, hvernig meðferð slíkra mála sé venjulega háttáð, hvaða gögn aðilum beri að leggja fram, hversu langan tíma það taki venjulega að afgreiða mál og svo framvegis. Í ákvæðinu felst ekki skylda til að veita umfangsmikla og sérfræðilega ráðgjöf. Í 6. kafla samþykktar stefndu um skilti sé umsóknarferlið rakið og umsækjendum þar leiðbeint um hvaða upplýsingar og gögn eigi að fylgja með umsókn, þar með talið stærð og umfang skiltisins í samhengi við mannvirki á lóð og eftir atvikum nærliggjandi lóða sem og staðsetning á mannvirki. Ekkert liggi fyrir um annað en að byggingarfulltrúi stefnda hafi í einu og öllu veitt stefnanda þá aðstoð og leiðbeiningar sem rétt og skylt hafi verið að gera svo stefnandi gæti gætt hagsmuna sinna á sem bestan hátt.

82. Stefnandi virðist byggja á því að óheimilt sé af hálfu stefnda að vísa til reglna um grenndarrétt þar sem ekki sé mælt fyrir um slíkt í grein 3.6 í samþykktinni og staðhæft er af hálfu stefnanda að engin ákvæði í skiltareglunum mæli fyrir um grenndarrétt. Stefndi hafni þessu og vísi til þess að þeim reglum sem samþykktin fjalli um sé skipt upp í almenn ákvæði og ákvæði eftir landnotkunarflokkum aðalskipulags Reykjavíkur. Í upphafi þriðja kafla samþykktarinnar sé sérstaklega tiltekið að almenn ákvæði sem þar séu til umfjöllunar nái til allra skilta, óháð stærð, staðsetningu og tækjabúnaði, innan einkalóðar og á borgarlandi. Þannig beri að meta staðsetningu skilta eftir grenndaráhrifum, sbr. grein 3.4. Þá liggi aukinheldur fyrir að skilti stefnanda uppfylli ekki heldur þau skilyrði sem kveðið sé á um í ákvæðum samþykktar stefnda um skilti er fjalla um landnotkunarflokka. Í grein 4.3.8 segi um stafræn skilti að þau séu heimiluð að hámarksstærð 0,5 m² á miðsvæðum og í þjónustukjörnum. Ljóst sé því að nýtt 33,64 m² stafrænt skilti á fasteigninni að Lág múla 6–8 sé langt umfram þá stærð sem almennt sé heimil á miðsvæði.
83. Stefndi hafni því að í athugasemdum hans til úrskurðarnefndarinnar hafi verið að finna mörg ný viðbótarsjónarmið og að með þeim hafi stefndi með einhverjum hætti staðfest að hin kærða ákvörðun hafi byggst á ófullnægjandi forsendum. Í athugasemdum stefnda hafi verið byggt á nákvæmlega sama rökstuðningi og synjun byggingarfulltrúa stefnda byggði á. Umsókn stefnanda hafi ekki uppfyllt skilyrði almennra ákvæða samþykktar stefndu um skilti og af þeirri ástæðu hafi stefnanda verið synjað um byggingarleyfi. Í umsögn skipulagsfulltrúa hafi verið færð rök fyrir því að umrætt skilti væri ekki í samræmi við reglur og markmið samþykktar stefnda um skilti í Reykjavík og því ljóst að

synjunin hafi byggt á lögmætum forsendum eins og úrskurðarnefndin hafi staðfest með úrskurði sínum. Stefndi hafni því enn fremur að í athugasemdum til úrskurðarnefndarinnar hafi falist forgangsöröðun forsendna enda hafi þar verið með sama hætti byggt á neikvæðum áhrifum skiltisins á umferðarmannvirki og íbúðabygging.

84. Varðandi athugasemdir stefnanda við forsendur úrskurðarins bendi stefndi á að það sé óumdeilt að eldra flettiskilti hafi verið staðsett á skávegg fasteignarinnar að Lágmúla 6–8 og byggingarleyfi hafi fengist fyrir á sínum tíma. Það hafi verið umfangsminna og ekki ljósaskilti. Það sé enn fremur óumdeilt að slíkt flettiskilti hafi ekki verið fyrir eins og stefnandi fullyrðir í stefnu. Síðustu ár virðist stefnandi hafa sett upp án leyfis dúka svipaða að stærð og óleyfisskiltið og skipt um þá með reglulegu millibili. Það breyti því ekki að fullyrðing í forsendum úrskurðar úrskurðarnefndarinnar um eldra flettiskilti stenst fullum fetum. Það hafi verið mun minna og ekki sambærilegt hvað varðar grenndaráhrif vegna birtu sem frá því stafar.
85. Að því er varði þá málsástæðu stefnanda að úrskurðarnefndin hafi ekki rannsakað fyrirbyggjandi mælingar bendi stefndi á að mæling stefnanda lá fyrir í gögnum málsins. Í rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga felist að stjórnvald verði að rannsaka og afla nauðsynlegra og rétttra upplýsinga um málsatvik áður en það geti tekið ákvörðun í máli. Áréttað sé í því sambandi að það hafi verið stefnandi sem sótti um tiltekin réttindi hjá byggingarfulltrúa stefnda og þeim tilmælum hafi verið beint til hans að veita upplýsingar og leggja fram þau gögn sem nauðsynleg væru og með sanngirni mátti ætla að hann gæti lagt fram án þess að íþyngja honum um of. Fullnægjandi upplýsingar lágu fyrir í gögnum málsins og því var ekkert því til fyrirstöðu að leggja mat á þau atriði sem þurfti til að afgreiða umsókn stefnanda.
86. Stefndi vísi til þess að frárein sé sérstök akrein meðfram aðalumferðaræð sem ætluð sé til útaksturs og teljist því hluti vegar enda notuð til almennrar umferðar, sbr. 41. tölulið 1. mgr. 3. gr. umferðarlaga. Sú akrein sem hér um ræði og mælingar aðila miðast við sé hluti af Háaleitisbraut og sé aðrein að Kringlumýrarbraut eins og rakið sé í forsendum úrskurðarins. Frárein teljist því óumdeilt til gatna í þessum skilningi. Reglur stefnda um afnot af borgarlandi vegna skilta sem stefnandi vísi sérstaklega til í sínum málatilbúnaði gildi um skilti sem séu minni en 1,5 m² og útstillingar og eru ekki háð byggingarleyfi. Þær hafi þar af leiðandi ekkert gildi um það mál sem hér sé til úrlausnar.
87. Í 2. mgr. 56. gr. laga um mannvirki og grein 2.9.2 í byggingarreglugerð sé byggingarfulltrúa veitt heimild til að beita dagsektum til að knýja menn til þeirra verka samkvæmt

lögnum og reglugerðum eða láta af ólögætu atferli. Beiting þvingunarúrræða af þessu tagi sé íþyngjandi ákvörðun sem sé háð mati stjórnvalds hverju sinni. Heimild stefnda byggji ekki á skipulagslögum, eins og stefnandi haldi fram.

88. Stefndi hafni því að andmælaréttar stefnanda hafi ekki verið gætt við töku ákvörðunar um að leggja á dagsektir. Með bréfi byggingarfulltrúa stefnda 11. október 2023 hafi stefnanda verið veittur 14 daga lokafrestur til þess að verða við kröfu um að fjarlægja skilti sem ekki væri byggingarleyfi fyrir. Skýrt hafi verið tekið fram að ef stefnandi yrði ekki við þeirri kröfu hygðist byggingarfulltrúi stefnda leggja á dagsektir að fjárhæð 150.000 krónur fyrir hvern þann dag sem það drægist að fjarlægja skiltið. Stefnandi fékk því tækifæri til að tjá sig um fyrirhugaða álagningu dagsekta áður en ákvörðunin var tekin á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa stefnda 7. nóvember 2023.
89. Þótt stefnandi hafi kært ákvörðun byggingarfulltrúa stefnda um synjun á umsókn um byggingarleyfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála breyti það því ekki að þörf hafi verið á að aflétta ólögætu ástandi sem atferli stefnanda hafði skapað er hann hafði kveikt á skiltinu þrátt fyrir að umsókn um byggingarleyfi hefði verið synjað og þess krafist að það yrði fjarlægt. Stjórnsýslukæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Byggingarfulltrúa stefnda hafi því verið heimilt að knýja stefnanda til að láta af ólögætu atferli í samræmi við þær heimildir sem mælt er fyrir um í 55. og 56. gr. laga um mannvirki. Það sé alfarið mat byggingarfulltrúa hverju sinni hver sé eðlileg upphæð dagsekta með tilliti til aðstæðna í hverju máli. Upphæð dagsekta þarf að vera slík að álagning þeirra skili tilætluðum árangri. Við það mat hefðu vegist á öryggis- og almannahagsmunir vegna nálægðar skiltisins við umferðarmannvirki og íbúðabyggð og fjárhagslegir hagsmunir stefnanda sem sett hafði skiltið upp í óleyfi. Óumdeilt verði að telja að stefnandi sé fjárhagslega vel stætt fyrirtæki sem síðastliðin tvö ár hafi skilað hagnaði. Tilvísun til þess í umsögn byggingarfulltrúa stefnda til úrskurðarnefndarinnar að stefnandi sé stöndugt fyrirtæki getur því vart talist ómálefnalegt sjónarmið. Að undangengnum frestum og aðvörunum þóttu 150.000 króna dagsektir vera eðlilegar og sanngjarnar. Stefndi byggji á því að meðalhófs hafi verið gætt og því alfarið hafnað að skilyrði til ógildingar á ákvörðun um álagningu dagsekta séu til staðar.
90. Stefnandi byggji ógildingarkröfu sína á því að byggingarfulltrúi stefnda hafi gefið út byggingarleyfi fyrir skilti á vegg fasteignarinnar að Lág múla 6–8 samkvæmt sérstöku samþykki þar um. Í bréfi byggingarfulltrúa stefnda til stefnanda 13. nóvember 2023 um

ákvörðun um álagningu dagsekta á að hafa falist sérstakt samþykki á umsókn stefnanda þó svo að fyrir liggja að henni var formlega synjað með ákvörðun byggingarfulltrúa stefnda 26. september 2023 og stefnanda tilkynnt þar um. Stefndi bendi á að lög um mannvirki og byggingarreglugerð geri skýran greinarmun á þessu tvennu. Í lögum um mannvirki sé þannig gerður greinarmunur á ferli umsóknar um byggingarleyfi og skiptist það í tvo meginþætti, þ.e. samþykkt byggingaráforma og útgáfu byggingarleyfis, sbr. 11. og 13. laga um mannvirki. Það að tiltekin byggingaráform hafi verið samþykkt feli því ekki sjálfkrafa í sér að byggingarleyfi hafi verið gefið út. Ekkert slíkt leyfi hafi verið gefið út af hálfu byggingarfulltrúa vegna umrædds skiltis. Samþykkt byggingarleyfis sem sé gerð á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa hafi bindandi réttaráhrif um úrlausn tiltekins máls, þ.e. hvort byggingarleyfi fæst og þá með hvaða skilyrðum. Með henni sé svo aftur lagður grunnur að þeim gjöldum sem beri að greiða samkvæmt tilvitnuðu ákvæði laga um mannvirki. Það sé svo eitt af skilyrðum fyrir útgáfu byggingarleyfis að byggingarleyfisgjöld og önnur tilskilin gjöld, þar sem það eigi við, hafi verið greidd samkvæmt settum reglum eða samið um greiðslu þeirra, sbr. 3. tölulið 1. mgr. 13. gr. laga um mannvirki. Stefnandi hefur til að mynda ekki greitt gjald vegna yfirferðar aðaluppdráttar í samræmi við gildandi gjaldskrá byggingarfulltrúa enda hefur ekkert byggingarleyfi verið gefið út vegna skiltisins. Gætir því verulegs óskýrleika í málatilbúnaði stefnanda hvað þetta atriði varðar. Skilyrði 13. gr. laga um mannvirki og samþykkt byggingarfulltrúa stefnda fyrir útgáfu byggingarleyfis voru ekki uppfyllt 26. september 2023 og ekkert hafði breyst í þeim efnum 13. nóvember 2023 þegar stefnanda var sent bréf þar sem honum var tilkynnt um ákvörðun byggingarfulltrúa stefnda um álagningu dagsekta. Umprætt tilkynning byggingarfulltrúa stefnda frá 13. nóvember 2023 innihélt villu þar sem í upphafi tilkynningarinnar sagði að byggingarleyfisumsókn hefði verið samþykkt. Að virtum þeim forsendum sem koma fram í tilkynningunni væri sú niðurstaða óskiljanleg ef ekki yrði litið á hana sem villu. Að mati stefnda verður ekki talið að það orki tvímælis að efni þeirrar tilkynningar sem fólst í bréfi byggingarfulltrúa stefnda frá 13. nóvember 2023 hafi augljóslega lotið að ákvörðun um álagningu dagsekta en ekki samþykki umsóknar stefnanda um byggingarleyfi. Í því sambandi beri að líta til þess að umsókn stefnanda um byggingarleyfi hafi verið synjað á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa stefnda 26. september 2023. Stefnanda mátti því vera fullljóst að engin umsókn hafi legið fyrir þegar umrætt bréf var sent honum 13. nóvember 2023. Meðferð þess máls hafi verið lokið og engin ný eða frekari umfjöllun um málið hefði átt sér stað innan

embættis byggingarfulltrúa stefnda sem hefði lokið með því að umsókn stefnanda hefði verið samþykkt. Stefndi bendi á að fyrirhugaðar dagsektir hafi verið boðaðar með bréfi 11. október 2023 og þess var krafist að skiltið yrði fjarlæggt innan 14 daga frá móttöku bréfsins. Stefnanda mátti einnig vera ljóst af því bréfi og efni bréfsins frá 13. nóvember 2023 að síðargreinda bréfið fæli í sér tilkynningu um beitingu dagsekta þrátt fyrir framangreinda villu. Fundargerð afgreiðslufundar byggingarfulltrúa stefnda 7. nóvember 2023 sem vísað var til í tilkynningunni 13. nóvember 2023 sé enn fremur skýr um að þar hafi eingöngu verið til umfjöllunar og afgreiðslu bréf eftirlitsdeildar byggingarfulltrúa stefnda 6. nóvember 2023 þar sem tilkynnt hafi verið um dagsektir vegna skiltis sem ekki hefði verið byggingarleyfi fyrir. Umrædd villa var því bersýnileg og byggingarfulltrúa stefnda heimilt að leiðrétta hana, sbr. 2. mgr. 23. gr. stjórnarsýslulaga. Stefndi árétti að það að með bréfi byggingarfulltrúa stefnda, þar sem tilkynnt hafi verið um beitingu dagsekta frá 13. nóvember 2023, hafi ekki fylgt rökstuðningur geti ekki eitt og sér leitt til þess að líta beri á efni bréfsins sem sérstakt samþykki fyrir byggingarleyfi, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. 1. mgr. 21. gr., enda engin ákvörðun um slíkt samþykki fyrirbyggjandi. Bersýnileg villa í tilkynningu um stjórnvaldsákvörðun, álagningu dagsekta í þessu tilviki, sem að öðru leyti skýrir rétt frá efni ákvörðunar getur ekki talist ein og sér fela í sér bindandi ákvörðun í þeim skilningi sem stefnandi virðist byggja sinn málatilbúnað á. Fyrir liggir að engin umsókn frá stefnanda um byggingarleyfi lá fyrir á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa stefnda 7. nóvember 2023 og því gat þegar af þeirri ástæðu ekki verið um að ræða tilkynningu um samþykkt á slíkri umsókn stefnanda.

91. Stefndi vísi til þess að aðilar hafi verið í samskiptum í kjölfar ákvörðunar byggingarfulltrúa stefnda 7. nóvember 2023 um beitingu dagsekta og komist meðal annars að samkomulagi um að álagningu dagsekta yrði frestað meðan kærur stefnanda væru til meðferðar hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Það gefi augaleið að aðilar hefðu ekki staðið í slíkri samkomulagsgerð ef þá hefði þegar legið fyrir afturköllun á ákvörðun byggingarfulltrúa stefnda um synjun á umsókn stefnanda um byggingarleyfi og fyrirhugað væri að taka nýja stjórnvaldsákvörðun um samþykki slíkrar umsóknar. Stefnandi hafi enn fremur verið búinn á þessum tíma að kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála ákvarðanir byggingarfulltrúa stefnda um synjun á umsókn stefnanda um byggingarleyfi og kröfu byggingarfulltrúa stefnda um að stefnandi fjarlægði skiltið. Stefnanda mátti því vera fullljóst að ástæðan fyrir villunni var ekki nýtt efnislegt mat á málinu eða afturköllun eða leiðrétting á fyrri ákvörðun sem samkvæmt

stjórnsýslulögum þarf að fylgja þeim málsmeðferðarreglum sem þar er kveðið á um. Stefnanda hafi verið tilkynnt um leiðréttinguna án tafar og uppfyllti stefndi þar með tilkynningarskyldu sína í kjölfar samskipta aðila.

92. Hvað varði meintan skort á rökstuðningi fyrir niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar sé á því byggt af hálfu stefnda að í öllum atriðum vísi nefndin til þeirra réttarreglna sem úrskurðurinn sé byggður á og hann því í öllu tilliti samrýmanlegur 22. gr. stjórnsýslulaga, sbr. 31. gr. sömu laga. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á annað. Þá hefur stefnandi í sínum málatilbúnaði ekki sýnt fram á nein rök sem leiða eigi til þess að ógilda beri úrskurð nefndarinnar. Stefndi vekir athygli á því að í stefnu sé ekki að finna málsástæður er lúti að þeirri ákvörðun byggingarfulltrúa stefnda að stefnanda beri að fjarlægja skiltið, sbr. tilkynningu byggingarfulltrúa stefnda þess efnis 11. október 2023. Krafa stefnanda um ógildingu á úrskurði úrskurðarnefndarinnar vegna þeirrar ákvörðunar sé því að þessu leyti vanreifuð.

Niðurstaða

93. Af hálfu stefnda er gerð athugasemd við málatilbúnað stefnanda og því varpað fram hvort vísa eigi málinu frá dómi án kröfu. Stefna málsins sé óþarflega löng og feli þar með í sér skriflegan málf lutning í andstöðu við meginreglu 101. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnan sé einnig óglögg enda tekið fram í upphafi kafla um málsástæður að þær séu settar upp með kaflaskiptum hætti en tekið fram að málsástæður og lagarök eigi við þvert á kafla eftir því sem við eigi án frekari útlistunar, auk þess sem vísað sé til þess að byggt sé á málsástæðum sem fram komi í kafla sem lúti að málsatvikum.
94. Fyrir liggur að samkvæmt e-lið 1. mgr. 80. gr. laga um meðferð einkamála ber að greina svo glögg sem verða megi meðal annars málsástæður sem stefnandi byggir málsókn sína á svo og önnur atvik sem þurfi að greina til þess að samhengi málsástæðna verði ljóst. Þessi lýsing skal vera gagnorð og svo skýr að ekki fari milli mála hvert sakarefnið er. Framsetning stefnanda á málatilbúnaði sínum samrýmist þessum lagafyrirmælum trauðla, sbr. nú einnig reglur dómstólasýslunnar nr. 5/2025 sem settar eru með heimild í g-lið 2. mgr. 15. gr. sömu laga. Stefna málsins er úr hófi löng þar sem meðal annars kveður nokkuð rammt að endurtekningum, auk þess sem lagaákvæði og lögskýringargögn eru víða tekin orðrétt upp að því viðbættu að eitt dómस्कjal er afritað í heild inn í stefnu málsins.

95. Afleiðing þessara ágalla er að varnir stefnda hafa orðið yfirgripsmeiri en efni hefðu ella staðið til og lengd dómsins einnig. Sakarefni málsins er á hinn bóginn í raun svo afmarkað að þessir ágallar koma ekki þannig að sök að ókleift sé að leggja dóm á málið. Er því ekki nægjanlegt tilefni til að vísa málinu frá dómi án kröfu, sbr. 100. gr. laga um meðferð einkamála.
96. Í málinu deila aðilar um þá ákvörðun stefnda að synja stefnanda um leyfi til að koma rafrænu ljósaskilti fyrir á vegg fasteignarinnar Lág múla 6–8 sem snýr skáhallt á móti gatnamótum Kringlumýrarbrautar og Háaleitisbrautar. Nefnd fasteign er á svæði sem hefur ekki verið deiliskipulagt en telst vera á skilgreindu miðsvæði auðkennt M2c Ármúli vestur samkvæmt gögnum málsins. Fyrir liggur að stefnandi hafði komið nefndu ljósaskilti fyrir án þess að æskja leyfis til þess og hóf birtingar á auglýsinga- og kynningarefni fyrir verslun sína sem rekin er í húsnæðinu og því kynningarefni þar með beint að fjölförnum gatnamótum.
97. Að mati dómsins leikur ekki vafi á að sú framkvæmd stefnanda að koma þessu ljósaskilti fyrir á stálgrind sem svo var fest við nefndan húsvegg er háð byggingarleyfi samkvæmt 9. gr. laga um mannvirki og grein 2.3.1 í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Þar er meðal annars kveðið á um að óheimilt sé að breyta mannvirki án leyfis viðkomandi leyfisveitanda sem er stefndi í því tilviki sem hér um ræðir. Skilti eru meðal þess sem talið er upp að lögin taki til, sbr. 2. gr. laga um mannvirki, jafnframt því sem tiltekið er í 13. tölulið 3. gr. að skilti teljist mannvirki í skilningi laganna. Skilti þurfa þannig að samrýmast fyrir mælum laga um mannvirki og byggingarreglugerðar sem og samþykktu um skilti í Reykjavík. Þær samþykktir eru samkvæmt efni sínu settar í samræmi við gildandi aðalskipulag Reykjavíkurborgar á grunni fyrrnefndra laga, en einnig ákvæða kafla 2.5 í byggingarreglugerð, greinar 5.3.2.3 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, ákvæða laga um náttúruvernd nr. 60/2013 og 90. gr. umferðarlaga nr. 77/2019. Jafnframt verða samþykktirnar að vera í samræmi við reglur um afnot af borgarlandi vegna skilta og útstillinga og samræmast handbók um merkingar á ferðamannastöðum og friðlöndum. Tekið er fram að samþykktin gildi innan lögsögu Reykjavíkur og eigi við meðal annars um hvers konar skilti sem sett séu upp í því skyni að koma upplýsingum á framfæri.
98. Í nefndri samþykkt stefnda um skilti eru í 3. kafla almenn ákvæði sem ná til allra skilta, meðal annars óháð stærð, staðsetningu og tækjabúnaði, en jafnframt vísað til þess að nánari ákvæði geti meðal annars að líta í 6. kafla samþykktarinnar um landnotkun. Í grein 3.1 um skipulag, útlit og hönnun getur að líta upptalningu ýmissa skilyrða sem fullnægja

þarf. Þar á meðal er tekið fram að allar stærðir sem tilgreindar séu í reglunum séu hámarksstærðir, að skilti skuli ávallt vera í samræmi við gildandi skipulag og að í deiliskipulagi sé heimilað að takmarka notkun skilta enn frekar eða veita rýmri heimildir en þær sem reglurnar kveði á um. Í grein 3.6 er fjallað um stafræn auglýsingaskilti með hreyfimyndum. Þar er kveðið á um að leyfilegt sé að setja upp ný stafræn auglýsingaskilti sem séu stærri en 10 m² hafi áður verið þar sambærilegt skilti, svo sem flettiskilti, eða slíkt sé heimilt samkvæmt deiliskipulagi. Tekið er fram að slík skilti megi ekki vera nær vegbrún gatnamóta, götu eða vegvísunum og öðrum umferðarbúnaði en 20 metra.

99. Hið stafræna skilti sem stefnandi kom fyrir á áðurnefndum húsvegg er ríflega þrisvar sinnum stærra en tilgreind stærð, 10 m², eða 33,64 m². Í fylgiskjali með byggingarleyfisumsókn stefnanda getur að líta niðurstöðu mælinga á fjarlægðum frá skiltinu að einstökum hlutum gatnamóta Kringlumýrarbrautar og Háaleitisbrautar sem unnar voru á hans vegum. Þar kemur fram meðal annars fram að út á miðju gatnamótanna séu ríflega 45 metrar, ríflega 30 metrar að gatnamótunum og svo 18,22 metrar að afrein Háaleitisbrautar er liggur inn á Kringlumýrarbraut til norðurs. Á vegum stefnda voru framkvæmdar mælingar þar sem mælt var að frá miðju skiltisins að afreininni væru 15 metrar. Vegna málatilbúnaðar stefnanda áréttast í þessu sambandi að vart sýnist þurfa að velkjast í vafa um að sú mæling hafði verið frá nefndri miðju skiltisins mælt lárétt og þaðan skemmsta leið að afreininni.
100. Þar sem engu deiliskipulagi er til að dreifa á lóðinni verður að horfa til þess hvort sambærilegu skilti hafi áður verið til að dreifa. Samkvæmt gögnum málsins var upphaflega komið fyrir flettiskilti á húsveggnum sem var upp undir þakskeggi og náði niður að þremur gluggum sem staðsettir eru ofarlega á veggnum. Af ljósmyndum að dæma má ætla að stærð þess skiltis hafi verið um það bil þriðjungur af stærð hins stafræna skiltis. Þegar af þeirri ástæðu verða þessi skilti ekki lögð að jöfnu sem *sambærileg* í skilningi samþykka stefnda. Á síðustu árum hefur stór segldúkur sem strengdur var á ramma leyst flettiskiltið af hólmi. Flötur þess mun hafa verið ívið stærri en hið stafræna skilti. Fullyrt er að stefnandi hafi skipt um auglýsingamynd á þessum ramma um það bil á fjögurra vikna fresti. Dúkskilti þetta og stafræna skiltið sem stefnandi kom fyrir eiga fátt annað sameiginlegt en stærðina. Orkar mjög tvímælis að leggja til grundvallar að skilti sem er í raun stór dúkur með einni mynd á geti talist sambærilegt við stórt stafrænt skilti með breytilegum myndum með fárra sekúnda millibili eins og deila aðila lítur að.

101. Þegar síðan horft er til þess að fjarlægð skiltisins frá afrein Háaleitisbrautar nær ekki lágmarksfjarlægð, bæði samkvæmt þeim mælingum sem framkvæmdar voru á vegum stefnanda sem og stefnda, liggur hlutrænt fyrir að þeim skilyrðum sem kveðið er á um í grein 3.6 í samþykktum um skilti í Reykjavíkurborg er ekki fullnægt. Í ljósi þeirra hagsmuna sem í húfi eru standa ekki rök til annars en að beita þessu skilyrði samkvæmt orðanna hljóðan. Það verður ekki skýrt rýmkandi skýringu enda ljóst að tilgangur þess felst í því að gætt sé að umferðaröryggi, sbr. 2. málslið 1. mgr. 90. gr. laga nr. 77/2019 þar sem lagt er bann við því að skiltum sé komið fyrir sem eru til þess fallin að draga athygli vegfarenda frá vegi og umferðinni eða eftir atvikum umferðarljósum. Þá fellur vegbrún afreinar Háaleitisbrautar tvímælalaust undir þá upptalningu sem getur að líta í grein 3.6 enda leikur enginn vafi á að afreinin er hluti af Háaleitisbrautinni enda aka bifreiðar eftir henni á leið sinni inn á Kringlumýrarbraut. Engin málefnaleg rök standa til þess málatilbúnaðar stefnanda að afreinin sé á einhvern hátt undanskilin þegar mældar eru fjarlægðir frá veggnum, þar sem stefnandi kom skiltinu fyrir, að umferðarmannvirkjunum. Þar sem Háaleitisbraut er gata sem stefndi ber ábyrgð á, meðal annars með tilliti til umferðaröryggis sem veghaldari í skilningi vegalaga, sbr. 9. gr. og 1. mgr. 13. gr. laganna, var niðurstaða stefnda réttmæt og í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli, að synja stefnda um útgáfu byggingarleyfis fyrir hið umþrætta skilti enda fór stefndi ekki inn á verksvið Vegagerðarinnar með ákvörðun sinni.
102. Í framangreindu sambandi var einnig réttmætt af hálfu stefnda að horfa til grenndarsjónarmiða sem fjallað er um í samþykkt stefnda um skilti, sbr. til dæmis 3. og 4. mgr. greinar 3.4, sem hnigu að sömu niðurstöðu og framangreind hlutræn niðurstaða er laut að of lítilli fjarlægð frá götu. Verður í því sambandi ekki heldur framhjá því horft að íbúar nærliggjandi fjölbýlishúss höfðu komið afdráttarlausum andmælum á framfæri við stefnda þar sem því var eindregið mótmælt að leyfi yrði veitt fyrir umræddu skilti.
103. Stefndi synjaði umsókn stefnanda um byggingarleyfi 26. september 2023 og tilkynnti stefnanda þá ákvörðun 6. október sama ár. Byggingarfulltrúi stefnda krafðist þess síðan með bréfi 11. október að skiltið yrði fjarlæggt innan 14 daga að viðlögðum dagsektum ef ekki yrði brugðist við. Stefnandi kærði synjun stefnda um byggingarleyfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála 25. október og krafðist þess samhliða, ef stefndi teldi að búið væri að leggja á dagsektir, að sú ákvörðun yrði einnig felld úr gildi. Fyrir liggur að stefnandi fjarlægði ekki skiltið innan tilgreinds frests og tók stefndi því ákvörðun á fundi 7. nóvember 2023 um að leggja á dagsektir. Þann sama dag lagði

stefnandi fram aðra kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og krafðist þess að ákvörðun stefnda um að krefjast þess að skiltið yrði fjarlæggt yrði felld úr gildi.

104. Með bréfi, dagsettu 13. nóvember 2023, var stefnanda tilkynnt um að á afgreiðslufundi 7. nóvember hefði verið tekin ákvörðun um að leggja á dagsektir að fjárhæð 150.000 krónur þar sem ekki væri leyfi fyrir skiltinu. Fyrirsögn bréfsins var svohljóðandi: *Á afgreiðslufundi 7.11.2023 samþykkti byggingarfulltrúi umsókn þína um byggingarleyfi.* Samkvæmt því sem liggur fyrir í málinu virðist lögmaður stefnanda hafa verið í samskiptum við starfsmenn stefnda á þessum tíma þar sem hann, samkvæmt tölvupósti sem sendur var 17. nóvember 2023, leitaði hófanna hjá stefnda um að fresta því að dagsektir yrðu lagðar á. Það hafi síðan orðið að samkomulagi milli aðila að því yrði frestað að leggja dagsektir á gegn því að slökkt yrði á skiltinu. Stefndi staðfesti samkomulagið fyrir sitt leyti 20. nóvember þegar staðreynt hafði verið að búið væri að slökkva á skiltinu. Degi síðar, 21. nóvember, gerði lögmaður stefnanda stefnda grein fyrir því að honum hefðu borist upplýsingar um fyrrgreinda orðsendingu til stefnanda sem dagsett er 13. nóvember 2023 og lagði til grundvallar í orðsendingu sinni að ekki þyrfti frekar um málið að fjalla fyrst stefndi væri búinn að samþykkja byggingarleyfi fyrir skiltinu. Næsta dag 22. nóvember, ritaði byggingarfulltrúi stefnda lögmanninum orðsendingu og gerði grein fyrir því að fyrirsögn bréfsins frá 13. nóvember hefði verið röng vegna mistaka og sendi leiðrétt bréf sem og fundargerð fundarins frá 7. nóvember en sú fundargerð var orðrétt í samræmi við annað efni bréfsins frá 13. nóvember og laut að ákvörðun um að leggja á dagsektir.
105. Stefnandi byggir á því að í þeim orðum sem auðkennd eru sem bein tilvitnun í framan- greindri efnisgrein felist efnisleg afgreiðsla á umsókn hans sem stefndi sé bundinn af. Á þetta verður ekki fallist. Um nokkuð augljósa villu er að ræða, hvort sem horft er til annars efnis sama bréfs eða samskipta aðila bæði á liðnum mánuðum áður en bréfið var sent og raunar eftir að það var sent, allt til 20. nóvember.
106. Af samskiptum aðila má ráða að stefnanda hafi verið það fullljóst að stefndi hefði hafnað umsókn hans enda kærði stefnandi ákvarðanir stefnda ítrekað til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Engum blöðum er um það að fletta að stefnanda mátti vera það ljóst að innbyrðis ósamræmi var milli fyrirsagnar og efnis títtnefnds bréfs frá 13. nóvember þar sem annars vegar var vikið að samþykki byggingarleyfis og hins vegar gerð grein fyrir afgreiðslu fundar þar sem lagðar voru á dagsektir af því að ekki væri búið að fjarlægja skiltið. Stefndi leiðrétti mistök sín án tafar, sbr. 2. mgr. 23. gr.

stjórnsýslulaga, þegar þau uppgötvuðust enda um bersýnilega villu að ræða. Þá skal því einnig haldið til haga í þessu sambandi að stefnandi hafði ekki gripið til neinna ráðstafana eða efnt til kostnaðar vegna þessa ranga efnis bréfsins fyrir utan að kveikja á skiltinu einn dag en slökkva svo á því aftur þegar fyrir lá að um misritun væri að ræða í bréfinu. Hann hafði þannig ekki gripið til neinna óafturkræfra ráðstafana eða kostnaðarsamra í trausti þess að bréfið væri rétt.

107. Á þann málatilbúnað stefnanda verður ekki heldur fallist að stefndi og/eða úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hafi brotið gegn skráðum sem óskráðum málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulaga. Að mati dómsins gættu báðir nefndir aðilar réttilega að rannsóknarreglu og andmælarétti stefnda og komust að niðurstöðu í málinu á viðhlítandi lagagrundvelli. Stefnandi hefur að auki ekki fært fyrir því haldbær rök að stefndi hafi brotið gegn jafnræðisreglu með þeirri ákvörðun að synja stefnanda um byggingaleyfi vegna skiltisins. Rakið er hér framar að staðsetning skiltisins fullnægði ekki skilyrðum. Það að skilti einhverra annarra aðila annars staðar í borginni stangist mögulega einnig á við gildandi reglur og lagafyrirmæli skapar ekki grundvöll undir jákvæða afgreiðslu á umsókn stefnanda. Bül verður ekki bætt með því að benda á eitthvað annað.
108. Í ljósi alls framangreinds þar sem umsókn stefnanda um stafrænt skilti fullnægði ekki settum skilyrðum og málsmeðferð stefnda var í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli verður stefndi sýknaður af kröfum stefnanda.
109. Með hliðsjón af þessum málsúrslitum og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála verður stefnanda gert að greiða málskostnað eins og nánar greinir í dómsorði. Við ákvörðun málskostnaðarins er óhjákvæmilegt að horfa til þess að málatilbúnaður stefnanda er bæði úr hófi að umfangi og eigi svo glöggur og gagnorður sem lög gera ráð fyrir þótt ekki hafi komið til frávísunar málsins.
110. Af hálfu stefnanda flutti málið Vilhjálmur Þ.Á. Vilhjálmsson lögmaður. Af hálfu stefnda flutti málið Þórður Guðmundsson lögmaður.

Björn L. Bergsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, Reykjavíkurborg, er sýkn af kröfum stefnanda, Ormsson hf. Stefnandi greiði stefnda 2.500.000 krónur í málskostnað.

Björn L. Bergsson