



Lögmenn
Laugavegi 3

Innviðaráðuneytið
Vt. Sigurður Ingi Jóhannsson innviðaráðherra
Sölvhólsstötu 7
150 Reykjavík

Innviðaráðuneytið	
MI. 9.10.2	Ábm. MHGB
Innk.	12. SEP. 2023
IRN	2309 0048

Reykjavík, 11. september 2023

Efni: Kæra á höfnun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps á beiðni Karls Heimis Karlssonar kt. 180361-3409 og Rúnu Hjaltsted Guðmundsdóttur kt. 060858-6329 um breytingu á gildandi aðalskipulagi hreppsins vegna lögheimilisskráningar þeirra á eigin heimili.

Karl Heimir Karlsson, kt. 180361-3409, og Rúna Hjaltsted Guðmundsdóttir, kt. 060858-6329, hafa leitað til mín vegna kröfu þeirra til skráningar lögheimilis að Tjarnarhólslaut 82, Grímsnes- og Grafningshreppi.

Umbj. sóttu um að fá lögheimili sitt skráð að Tjarnarhólslaut 82, þar sem þau eiga heimili og hafa búið síðastliðin ár. Umsókninni var skilað til sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps, þar sem breytinga á aðalskipulagi hreppsins var þörf til að verða við beiðni umbj. Með ákvörðun dags. 6. september 2023 hafnaði sveitarstjórn framkominni beiðni, sbr. meðfylgjandi bréf. Þessi ákvörðun er hér með kærð til ráðuneytisins.

Kærendur keyptu fasteignina að Tjarnarhólslaut 82 á árinu 2021, sbr. afsal 18. maí það ár, og hugðu á framtíðarbúsetu á eigninni, enda um að ræða tæplega 200 fermetra hús á tveimur hæðum. Kærendur hafa verið búsett í eigninni frá því að þau fengu hana afhenta.

Þegar kærendur hugðust skrá lögheimili sitt á hinu nýja heimili var þeim tjáð að það væri ekki heimilt, þar sem eignin væri sumarbústaður og staðsett á skipulögðu sumarbústaðasvæði samkvæmt aðalskipulagi hreppsins. Þessi afstaða kom fram í óformlegu álitni frá sveitarstjórn.

Í framhaldinu sendu kærendur formlegt erindi til sveitarstjórnar þar sem þau fóru fram á að fá lögheimili sitt skráð á hús sitt í hreppnum. Því erindi var svarað með ákvörðun sveitarstjórnar frá 6. september sl. sem áður er getið. Kærendum er nauðugur sá kostur að skjóta ákvörðun sveitarstjórnar til ráðuneytisins. Kæruheimild til ráðherra er að finna í 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 en skv. 1. mgr. 109. gr. laganna hefur ráðherra eftirlitsskyldur með sveitarfélögum m.a. hvað varðar rétt og skyldur manna. Krafa kærenda er að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi eða breytt í þá veru sem kærendur hafa gert kröfu um, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 30/1993.

Kærendur vísa til þess að þeir eigi rétt til að ráða búsetu sinni, sbr. 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrár. Þá vísa þau jafnframt til ákvæða mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sbr. lög nr. 62/1994. Í 1. mgr. 2. gr. samningsviðauka nr. 4 við mannréttindasáttmálann segir: „Öllum þeim sem á löglegan hátt eru staddir á landi einhvers ríkis skulu frjálsir ferða og dvalarstaðar þar í landi.“ Í 3. mgr. sömu greinar segir síðan: „Eigi má leggja nokkrar hömlur á vernd slíkra réttinda, umfram það sem lög standa til og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, í þágu allsherjarreglu, til að firra glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.“. Réttur kæranda samkvæmt framangreindu verður ekki takmarkaður nema með skýru lagaboði.

Það reyndi á réttinn til lögheimilsskráningar í dómi Hæstaréttar í máli nr. 474/2004. Í málinu var tekist á um það hvort dvöl íbúa í frístundahúsi teldist föst búseta í skilningi 2. mgr. 1. gr. þágildandi laga um lögheimili, nr. 21/1990. Niðurstaða dómsins var að tilteknir einstaklingar nyttu verndar skv. ákvæði 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar um rétt til að ráða búsetu sinni og engin efni þóttu til að telja að dvöl þessara íbúa mætti jafna til tímabundinnar dvalar. Í kjölfar dómsins var lögum um lögheimili nr. 21/1990 og skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 breytt með lögum nr. 149/2006. Lagabreytingin tók gildi 8. desember 2006. Af greinargerð með frumvarpi til laganna er ljóst að lögnum var beinlínis ætlað að bregðast við dómi Hæstaréttar í Hrd. 474/2004 með því að takmarka heimild einstaklinga til að skrá lögheimili sín í frístundabyggð. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til breytingalaga er umfjöllun um hvort boðaðar breytingar á lögum myndu brjóta í bága við 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrár. Þar var m.a. vísað í ritið Stjórnarskipunarrétt eftir Gunnar G. Schram þar sem segir að gera verði þá kröfu, að takmarkanir á réttinum til að velja sér dvalarstað hafi réttmætan tilgang og séu nauðsynlegar. Hann vísar í því sambandi til samningsviðauka við MSE, um að eigi megi leggja nokkrar hömlur á vernd slíkra réttinda umfram það sem lög standa til og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, í þágu allsherjarreglu, til að firra glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra. Líta verður svo á að upptalning á þeim tilvikum sem heimild er að beita til að skerða mannréttindi borgaranna sé tæmandi.

Í athugasemdum með lagafrumvarpi var sérstaklega bent á að lagabreytingin myndi ekki hafa þau áhrif að útilokað yrði að fá samþykki fyrir lögheimilsskráningu í skiplagðri frístundabyggð ef viðkomandi einstaklingur ætti þar fasta búsetu. Slík skráning gæti hins vegar ekki farið fram fyrr en sveitarstjórn hefði samþykkt breytingu á skipulagi fyrir viðkomandi svæði. Þá útilokuðu lagabreytingar ekki skráningu lögheimilis í sumarhúsum utan skipulagðrar frístundabyggðar ef viðkomandi einstaklingur ætti þar fasta búsetu.

Í erindi kæranda til sveitarstjórnar var vísað til framangreindra ummæla í lögskýringargögnum.

Ný skipulagslög, l. 123/2010 tóku gildi 1. janúar 2011. Ný lög um lögheimili og aðsetur, l. 80/2018, tóku svo gildi 1. janúar 2019. Ekki er vitað til að þess að reynt hafi á ákvæði laganna með þessum hætti fyrir dómi hvorki fyrir né eftir heildarendurskoðun laganna.

Engin af þeim rökum sem sveitarstjórn hefur fært fyrir synjun sinni um heimild til lögheimilisskráningar umbj. falla undir upptalningu 2. gr. samningsviðauka nr. 4 við MSE um lögsmætar forsendur fyrir hömlum á búsetufrelsi. Rétt skráning lögheimilis kæranda myndi hvorki hrófla þjóðaröryggi né almannaheill, gengi ekki gegn allsherjarreglu, myndi ekki leiða til aukinna glæpa, röskunar á heilsu manna eða siðgæði, hvað þá að hún myndi ógna réttindum eða frelsi annarra einstaklinga. Í staðinn var ákvörðun sveitarstjórnar einvörðungu byggð á stefnumörkun aðalskipulags sveitarfélagsins, þar sem ekki er gert ráð fyrir að skilgreind verði ný íbúðarsvæði í dreifbýli. Sveitarstjórn vísaði til þess að breytingar á aðalskipulagi myndu falla illa að aðalskipulaginu í heild hvað varðaði landnotkun og byggðamynstur, enda væru lóðir í kring skilgreindar sem frístundahúsalóðir. Því mætti ekki breyta.

Kærendur benda á að framangreind sjónarmið mega sín lítils andstæðis skýrum rétti þeirra skv. 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrár og 2. gr. samningsviðauka nr. 4 við MSE. Þeim rétti verður ekki hróflað nema knýjandi rök standi til, eins og áður er rakið.

Kærendur gera jafnframt athugasemd við að afstaða sveitarstjórnar fylgi ekki sjónarmiðum stjórnarsýsluréttar og laga nr. 37/1993. Í afstöðu sveitarstjórnar er hvergi gerð tilraun til að leita meðalhófs eða gæta jafnræðis, sbr. 11. og 12. gr. stjórnarsýslulaga. Til að mynda rekur sveitarstjórn hvergi hvaða möguleikar séu til að koma til móts við kærendur. Kærendur byggja jafnframt á því að þeir hafi ekki notið jafnræðis við aðra umsækjendur um breytt lögheimili, en mörg dæmi eru um að íbúar frístundahúsa hafi fengið lögheimili skráð á heimili sitt á undanförunum árum. Hefur þannig skort á að ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 hafi verið fylgt.

Virðingarfyllst,


Lára V. Júlíusdóttir hrl.

Hjál. gögn:

1. Bréf Grímsnes- og Grafningshrepps 6. september 2023 um höfnun lögheimilisskráningar
2. Bréf lögmanns til Grímsnes- og Grafningshrepps dags. 8. ágúst 2023
3. Hæstaréttardómur í málinu nr. 474/2004
4. Úr athugasemdum með frumvarpi til laga, 22. mál 133. löggjafarþings
5. Afsal
6. Fasteignamatsupplýsingar



GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPUR

Lára V. Júlíusdóttir hrl.
LL3 ehf
Laugavegi 3
101 Reykjavík

Borg, 6. september 2023

Efni: Krafa um skráningu lögheimilis Karls Heimis Karlssonar, kt. 180361-3409 og Rúnu Hjaltsted Guðmundsdóttur, kt. 060858-6329 að Tjarnarhólslaut 82, Grímsnes- og Grafningshreppi

Á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps þann 6. september 2023, var erindi yðar: „Krafa um skráningu lögheimilis Karls Heimis Karlssonar, 180361-3409 og Rúnu Hjaltsted Guðmundsdóttur, kt. 060858-6329 að Tjarnarhólslaut 82, Grímsnes- og Grafningshreppi“, tekið til umfjöllunar. Eftirfarandi bókun var gerð og tilkynnist hér með.

Erindi frá Láru V. Júlíusdóttur fyrir hönd Heimis Karlssonar – krafa um skráningu lögheimilis í frístundahúsi.

Afgreitt er bréf sem sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps barst frá Láru V. Júlíusdóttur lögmanni f.h. Karls Heimis Karlssonar og Rúnu Hjaltsted Guðmundsdóttur, dagsett 8. ágúst 2023, þar sem þess er krafist að sveitarstjórn ráðist í breytingar á gildandi aðalskipulagi sveitarfélagsins í því skyni að viðkomandi aðilum verði gert kleift að skrá lögheimili sitt í fasteign sinni að Tjarnarhólslaut 82, Grímsnes- og Grafningshreppi, landnr. L193110. Um er að ræða sumarbústaðalóð sem er staðsett á svæðinu Snæfoksstaðir í dreifbýli, sem skilgreint er sem frístundabyggð samkvæmt gildandi aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshrepps 2020-2032. Hefur svæðið verið skilgreint sem frístundabyggð allt frá því að aðilar festu kaup á eigninni árið 2021. Svæðið er ekki ætlað til fastrar búsetu, sbr. skilgreiningu á frístundabyggð í 9. tölul. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, og eru engin íbúðarhúsnæði á svæðinu. Í stefnumörkun aðalskipulagsins, sbr. gr. 3.1, er gert ráð fyrir að ekki verði skilgreind ný íbúðarsvæði í dreifbýli innan sveitarfélagsins. Þéttbyggð íbúðarsvæði verði fyrst og fremst í skilgreindum þéttbýliskjörnum að Borg og á Sólheimum. Með því verði viðkomandi kjarnar styrktir og stuðlað að betri nýtingu innviða og annarra fjárfestinga. Gildandi aðalskipulag gerir því ekki ráð fyrir að frístundahúsalóðinni að Tjarnarhólslaut 82 verði breytt í íbúðarhúsalóð til fastrar búsetu, en sveitarfélagið hefur hag af því að hafa íbúðarsvæði fyrst og fremst í og við þéttbýliskjarna sveitarfélagsins.

Í ljósi þess að lóðin að Tjarnarhólslaut 82 er samkvæmt aðalskipulagi staðsett á svæði sem er umlukið frístundahúsalóðum, sem ekki eru ætlaðar til fastrar búsetu, er það mat sveitarstjórnar að það myndi falla illa að aðalskipulaginu í heild, hvað varðar landnotkun og byggðamynstur, að breyta skipulagi umræddrar lóðar sérstaklega í lóð undir íbúðarhúsnæði. Það myndi þannig raska byggðamynstri sveitarfélagsins ef umrædd frístundahúsalóð yrði skilgreind sem




GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPUR

Íbúðarhúsalóð í aðalskipulagi, enda eru lóðir í kring skilgreindar sem frístundahúsalóðir. Telur sveitarstjórn að sveitarfélagið skuli eftir fremsta megni leitast við að halda samfellu í landnotkun innan aðalskipulags en ljóst er að aðalskipulagið gerir ráð fyrir að skipulögð frístundabyggð myndi heildstæða einingu.

Að gættum markmiðum skipulagslaga hefur sveitarstjórn frjálst mat um það hvernig aðalskipulagi skuli háttað, svo fremi sem það mat byggir á lögsmætum sjónarmiðum. Fellur það því innan skipulagsvalds sveitarfélagsins að ákveða hvar íbúðarhúsnæði skuli staðsett innan sveitarfélagsins en vald sveitarfélagsins í þessum efnum er víðtækt. Í skipulagslögum nr. 123/2010 er gert ráð fyrir því að í aðalskipulagi komi fram heildarsýn á langtímaþróun sveitarfélagsins. Við gerð aðalskipulags eru þannig heildarhagsmunir sveitarfélagsins og íbúa þess hafðir í huga og er því almennt ekki ráðist í breytingar á aðalskipulagi vegna einnar lóðar sérstaklega. Jafnframt er ljóst að íbúar sveitarfélagsins eiga ekki lagalegan rétt á því að aðalskipulagi og stefnumörkun þess verði breytt vegna lóðar þeirra.

Með vísan til alls framangreinds er hér með bókun sú ákvörðun sveitarstjórnar að hafna umræddri beiðni um breytingu á gildandi aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningshrepps með tilliti til lóðar fasteignarinnar að Tjarnarhólslaut 82.

Virðingarfyllt,
f.h. sveitarstjórnar


SVEITARSTJÓRI
GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPUR
Iða Marsibil Jónsdóttir, sveitarstjóri



Til sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps,
Minni Borg,
805 Selfoss

Reykjavík, 8. ágúst 2023

Krafa um skráningu lögheimilis Karls Heimis Karlssonar kt. 180361-3409 og Rúnu Hjaltested Guðmundsdóttur kt. 060858-6329 að Tjarnarhólslaut 82, Grímsnes- og Grafningshreppi

Til mín hafa leitað hjónin Karl Heimir Karlsson kt. 180361-3409 og Rúna Hjaltested Guðmundsdóttir kt. 060858-6329, með lögheimili að Klukkurima 37, 112 Reykjavík, en dvalarstað að Tjarnarhólslaut 82, Grímsnes- og Grafningshreppi, eigendur fasteignarinnar að Tjarnarhólslaut 82, Grímsnes- og Grafningshreppi, landsnúmer 193110.

Umbjóðendur mínir keyptu fasteignina að Tjarnarhólslaut 82, á árinu 2021, sbr. afsal 18. maí það ár og hugðu á framtíðarþúsetu á eigninni. Í sölugögnum eignarinnar var fasteignin auglýst sem heilsárshús, enda um að ræða tæplega 200 fermetra eign á tveimur hæðum. Þegar þau hugðust skrá lögheimili sitt á hið nýja heimili var þeim tjáð að það væri þeim ekki heimilt þar sem eignin væri sumarþústaður og staðsett á skipulögðu sumarþústaðasvæði samkvæmt aðalskipulagi hreppsins. Þau fluttu þó búferlum og hafa verið þúsett í húsi sínu að Tjarnarhólslaut síðan. Vegna synjunar um skráningu lögheimilisins að Tjarnarhólslaut sendu þau eftirfarandi fyrirspurn til sveitarstjórnar Grímsneshrepps:

Kæri viðtakandi

Ég hef í hyggju að sækja um að heimili okkar hjóna að Tjarnarhólslaut 82 verði skráð sem lögheimili okkar. Hér viljum við hjónin búa og eiga lögformlegt heimili og hvergi annars staðar. Á svæðinu eru 4 önnur frístundahús. Ég hef kannað hug allra eigenda þeirra varðandi þessar hugmyndir mínar. Allir styðja þær heilshugar.

Eins og sakir standa höfum við hjónin lögheimili í Reykjavík. Það þýðir að útsvar okkar fer í sveitarfélag sem við búum ekki í. Miklu fremur vildum við sjá það nýtast okkar heimabyggð. Auk þess, eins dásamlegt og það er að búa hér og eins dásamlega og okkur líður hér, þá dregur það úr dásemdinni að eiga í raun „ekki“ heima í Tjarnarhólslaut 82 í kerfinu.

Mætti ég benda á að Tjarnarhólslaut er í jaðri byggðar. Hún er sú gata sem stendur næst Biskupstungnabrautinni austan Vaðnesvegar og auk þess mjög stutt frá sjálfum Vaðnesveginum.

Að lokum vil ég geta þess að skv. símtali (í tvígang) við Kjartan Ólafsson formann Skógræktarfélags Árnesinga, setur félagið sig ekki upp á móti þessum óskum okkar hjóna og gerir engar athugasemdir við þær.

Með von um jákvæð viðbrögð,

Heimir Karlsson

Fyrirspurnin var afgreidd á fundi sveitarstjórnar þann 9. júní 2023 með eftirfarandi bókun:

Sveitarstjórn bendir á að í stefnumörkun aðalskipulags Grímsnes- og Grafningshrepps er gert ráð fyrir því að ekki verði skilgreind ný íbúðarsvæði í dreifbýli innan sveitarfélagsins. Ekki er hægt að skrá íbúa til lögheimils innan frístundasvæða sbr. skilgreiningu 2.gr. skipulagslaga nr.123/2010 á landnotkun frístundabyggðar og lögum um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018. Slík skráning er því í öllum tilfellum háð breyttri skráningu landnotkunar og notkunar húsnæðis í íbúðarhúsi. Eins og fyrr segir gerir stefnumörkun aðalskipulags sveitarfélagsins ekki ráð fyrir því að skilgreind verði ný íbúðarsvæði í stað frístundasvæða og að sama skapi fellur stærð viðkomandi lóða og þéttleiki þeirra illa að skilgreiningu landbúnaðarlands, L3, eða smábýla þar sem gert er ráð fyrir að landspildur séu að jafnaði á bilinu 1- 10 ha að stærð. Að mati sveitarstjórnar býður því núverandi stefnumörkun sveitarfélagsins ekki upp á að mögulegt sé að breyta frístundalóðum í íbúðarlódir.

Þar sem umbjóðendur mínir hafa nú búið í húsi sínu í Grímsnesi í rúm 2 ár og hafa ekki í hyggju að breyta um búsetu leyfi ég mér að setja fram þá kröfu fyrir þeirra hönd að sveitarstjórn endurskoði afstöðu sína og hlutist til um að aðalskipulagi sveitarfélagsins verði breytt í þá veru að umbj. mínum verði gert kleift að flytja lögheimili sitt að Tjarnarhóslaut, svo sem kveðið er á um í þeirri breytingu sem gerð var á lögheimilislögum og skipulags- og byggingarlögum 2006, og fjallað er um í athugasemdum með frumvarpinu á sínum tíma. **Í athugasemdunum er sérstaklega tekið fram að þrátt fyrir breytingu á lögheimilislögum í þá veru að dvöl í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð geti ekki talist ígildi fastrar búsetu og að skráning lögheimilis í slíku húsnæði verði af þeirri ástæðu óheimil sé ekki útilokað að fá samþykki fyrir lögheimilisskráningu í skipulagðri frístundabyggð ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu. Slík skráning geti hins vegar ekki farið fram fyrr en sveitarstjórn hefur samþykkt breytingu á skipulagi fyrir viðkomandi svæði.** Í athugasemdunum segir einnig að breytingin útiloki ekki skráningu lögheimilis í sumarhúsum sem standa utan skipulagðrar frístundabyggðar ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu.

Það er stjórnarskrárvarinn réttur Íslendinga að ráða búsetu sinni, svo sem mælt er fyrir í 4. mgr. 6. gr. Stjórnarskrárinnar, enda stangist slík ákvörðun ekki á við lög. Í þessu sambandi er rétt að nefna að lögheimilislög, nú lög um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018, skilgreina lögheimili sem þann stað þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu. Ekki er heimilt að eiga lögheimili á Íslandi á fleiri en einum stað í senn. Þetta kemur fram í 1. mgr. 2. gr. laganna. Óumdeilt er í þessu máli að umbj. mínir hafa í þau tvö ár sem liðin eru frá kaupum þeirra á húsinu að Tjarnarhóslaut haft þar

fasta búsetu. Þau rök sem sveitarstjórn tínir til í rökstuðningi sínum fyrir afstöðu sinni eru þau annars vegar að stefnumörkun aðalskipulags sveitarfélagsins geri ekki ráð fyrir því að skilgreind verði ný íbúðarsvæði í stað frístundasvæða og að sama skapi fellur stærð viðkomandi lóða og þéttleiki þeirra illa að skilgreiningu landbúnaðarlands eða smábýla þar sem gert er ráð fyrir að landspildur séu að jafnaði á bilinu 1-10 ha að stærð. Hvoru tveggja þessara atriða er lýsing á afstöðu sveitarstjórnar en ekki tilvísun í ófrávíkjanleg lagaákvæði. Afstaðan er andstæð stjórnarskrárvörðum rétti íbúanna og fer í bága við þá skyldu sveitarfélagsins að skrá íbúa þess til lögheimilis þar sem einstaklingar hafa fasta búsetu. Afstaða sveitarstjórnarinnar kemur meðal annars í veg fyrir að umbj. mínir fái nýtt sér kosningarétt sinn og kjörgengi, njóti þjónustu Póstsins á heimili sitt, fái eðlilega fyrirgreiðslu í bönkum og tryggingafélögum auk þess sem sveitarfélagið sjálft útilokar þau frá allri þjónustu þess við íbúa sína. Afstaðan virðist að auki ganga þvert á þá þróun sem orðið hefur í sveitarfélaginu, þar sem hefðbundinn landbúnaður hefur að mestu lagst af.

Með vísan til framangreinds er þess krafist að sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps hlutist til um að gera viðhlýtandi tilfærslur á skipulagi hreppsins svo að umbj. mínum verði gert kleift að skrá lögheimili sitt þar sem þau hafa fasta búsetu, svo sem mælt er fyrir um í lögheimilislögum.

Þar sem mál þetta hefur nú þegar fengið almenna umfjöllun í sveitarstjórn er þess vænst að afstaða til framangreindrar kröfu verði tekin sem fyrst.

Virðingarfyllst,


Lára V. Júlíusdóttir hrl.

Mál nr. 474/2004

Fimmtudaginn 14. apríl 2005

Lykilorð

Gjafsókn

Friðhelgi heimilis

Stjórnarskrá

Sveitarfélög

Lögheimili

Sératkvæði

Fimmtudaginn 14.

Fimmtudaginn 14. apríl 2005.

Bláskógabyggð og

(Kristinn Hallgrímsson hrl.)

Íslenska ríkið

(Óskar Thorarensen hrl.)

gegn

Guðlaugi Hilmarssyni

Nr. 474/2004.

Guðbjörgu Rós Haraldsdóttur

Gunnari Inga Guðlaugssyni

Kristmanni Hilmarí Guðlaugssyni og

Ástu Sóllilju Guðlaugsdóttur

(Karl Axelsson hrl.)

Guðjón Ægir Sigurjónsson hdl.)

Lögheimili. Sveitarfélög. Stjórnarskrá. Friðhelgi heimilis. Gjafsókn. Sératkvæði
Í málinu kröfðust GH og GRH, ásamt börnum sínum, viðurkenningar á því að lögheimili þeirra væri í húsi sem þau höfðu byggt á svæði sem sveitarfélagið B hafði skipulagt sem frístundabyggð, en Hagstofan hafði áður, að fenginni umsögn B, hafnað beiðni um slíka skráningu. Var talið að viðkomandi einstaklingar nytu í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar réttar til að ráða búsetu sinni og hefði ekki verið vísað til haldbærra heimilda sem sett gætu skorður við búsetu þeirra á umræddum stað. Var lagt til grundvallar að nýting GH og GRH á húsinu væri með þeim hætti sem um ræði í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili og þau teldust því hafa þar fasta búsetu í skilningi ákvæðisins. Þá var og talið að 1. mgr. sömu lagagreinar yrði í samræmi við lögskýringargögn að skýra þannig að lögheimili manns eigi öllu jöfnu að vera sá staður þar sem hann hafi fasta búsetu. Engin efni þóttu til að telja að dvöl GH og GR með börnum sínum í umræddu húsi mætti jafna til tímabundinnar dvalar af þeim toga sem ákvæði 3. mgr. sömu lagagreinar taki til. Var krafa þeirra því tekin til greina.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Markús Sigurbjörnsson, Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir, Gunnlaugur Claessen og Ingibjörg Benediktsdóttir.

Áfrýjandinn Bláskógabyggð skaut málinu til Hæstaréttar 30. nóvember 2004, en áfrýjandinn íslenska ríkið 1. desember sama ár. Þeir krefjast þess aðallega að málinu verði vísað frá héraðsdómi, en til vara að þeir verði sýknaðir af kröfu stefndu. Þá krefjast þeir báðir málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndu krefjast staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti án tillits til gjafsóknar, sem þeim hefur verið veitt hér fyrir dómi.

Með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms er staðfest niðurstaða hans um að hafna aðalkröfum áfrýjenda um að málinu verði vísað frá héraðsdómi.

Eins og nánar greinir í hinum áfrýjaða dómi leita stefndu með máli þessu viðurkenningar á því að lögheimili þeirra sé „að lðu lóð nr. 11 í Bláskógabyggð“, svo sem segir í héraðsdómsstefnu. Í málinu liggur fyrir að stefndu Guðlaugur Hilmarsson og Guðbjörg Rós Haraldsdóttir hafa reist hús á þessari lóð að fengnu leyfi Biskupstungnahrepps, sem áfrýjandinn Bláskógabyggð er nú kominn í stað fyrir, til að byggja þar sumarhús. Verður og að leggja til grundvallar við úrlausn málsins að svæðið, sem lóð þessi heyrir til, hafi verið skipulagt fyrir svokallaða frístundabyggð.

Stefndu njóta í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar réttar til að ráða búsetu sinni, enda stangist slík ákvörðun ekki á við lög og þau hafi að einkarétti yfirráð yfir þeim stað. Áfrýjendur hafa ekki vísað til haldbærra heimilda, hvorki í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 né öðrum lögum, sem sett geta skorður við því að stefndu eigi heimili í sumarhúsi á svæði, sem ætlað er fyrir frístundabyggð, eða fela í sér að búsetu megi ekki taka upp í húsi nema það fullnægi nánar tilgreindum kröfum um frágang eða búnað. Geta áfrýjendur af þessum sökum ekki að lögum staðið því í vegi að stefndu haldi heimili á þeim stað, sem greinir í dómkröfu þeirra.

Í málinu halda stefndu því fram að þau hafi verið búsett í umræddu húsi frá 21. febrúar 2004. Skilja verður málflutning áfrýjenda svo að ekki sé vefengt að stefndu hafi frá þeim tíma dvalist þar að meira eða minna leyti. Í málinu liggur meðal annars fyrir að stefndu Gunnar Ingi Guðlaugsson, Kristmann Hilmar Guðlaugsson og Ásta Sóllilja Guðlaugsdóttir hafa sótt skóla í Bláskógabyggð vegna búsetu í húsinu. Að þessu gættu og með því að áfrýjendur hafa ekkert fært fram til að hnekkja því að nýting stefndu á húsinu sé með þeim hætti, sem um ræðir í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili, verður að telja að þau eigi þar fasta búsetu í skilningi laganna, en eins og málinu er háttað er ekki þörf á að taka afstöðu til þess frá hvaða nánara tímamarki svo hafi verið.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 er lögheimili manns sá staður, þar sem hann hefur fasta búsetu. Af lögskýringargögnum er ljóst að ætlast hefur verið til að ákvæðum laganna yrði beitt á þann veg að lögheimili manns og

raunverulegur dvalarstaður færu að meginreglu saman. Engin efni eru til að fallast á með áfrýjendum að líta megi svo á að stefndu eigi í umræddu húsi dvöl af þeim toga, sem ákvæði 3. mgr. 1. gr. laganna tekur til. Að þessu virtu og að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður niðurstaða hans staðfest.

Rétt er að málskostnaður fyrir Hæstarétti milli áfrýjandans íslenska ríkisins og stefndu falli niður. Áfrýjandinn Bláskógabyggð verður dæmdur til að greiða málskostnað fyrir Hæstarétti, sem renni í ríkissjóð, en um þann málskostnað og gjafsóknarkostnað stefndu hér fyrir dómi fer samkvæmt því, sem nánar greinir í dómsorði.

Dómsorð:

Héraðsdómur skal vera óraskaður.

Áfrýjandi, Bláskógabyggð, greiði 200.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti, sem rennur í ríkissjóð. Að öðru leyti fellur málskostnaður fyrir Hæstarétti niður.

Allur gjafsóknarkostnaður stefndu, Guðlaugs Hilmarssonar, Guðbjargar Rósar Haraldsdóttur, Gunnars Inga Guðlaugssonar, Kristmanns Hilmars Guðlaugssonar og Ástu Sóllilju Guðlaugsdóttur, fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns þeirra, 300.000 krónur.

Sératkvæði

Garðars Gíslasonar

Ég er sammála meiri hluta dómenda um að hafna beri frávísunarkröfu áfrýjenda.

Hugtakið lögheimili manns er þannig skilgreint í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili, að það sé sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu. Í 2. mgr. og 3. mgr. 1. gr. laganna eru nánari ákvæði um hvar maður telst hafa fasta búsetu og hvar ekki. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna getur enginn átt lögheimili hér á landi á fleiri en einum stað í senn, en í 2. mgr. og 3. mgr. 4. gr. eru ákvæði um hvar telja skuli að föst búseta manns standi, leiki á því vafi. Af ákvæðum laganna og athugasemdum við frumvarp til þeirra er ljóst að föst búseta er það grundvallarhugtak sem lögheimili á að fara eftir. Ágreiningur málsaðila lýtur að því hvar stefndu teljist hafa fasta búsetu í skilningi laganna og lögheimili eftir því.

Um málavexti er ekki ágreiningur. Stefndu Guðlaugur og Guðbjörg sóttu um að fá að byggja sumarhús á lóð í sveitarfélaginu á svæði sem skipulagt hafði verið fyrir frístundabyggð. Þau fengu leyfið, reistu sumarhúsið og óska eftir því að fá lögheimili sitt skráð þar, en því hafna áfrýjendur. Áfrýjandi Bláskógabyggð kveðst ekki geta samþykkt að föst búseta og lögheimili geti verið í sumarhúsi og áfrýjandi íslenska ríkið kveður Hagstofu Íslands ekki skrá upplýsingar um lögheimili nema fyrir liggja samþykki viðkomandi sveitarfélags. Stefndu njóta í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar réttar til að ráða búsetu sinni.

Ágreiningur aðila snýst í raun um hvort stefndu, og mönnum almennt, sé í sjálfsvald sett hvar þeir hafa fasta búsetu í skilningi laga um lögheimili eða hvort sveitarfélagið ráði þar nokkru.

Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 segir að landinu sé skipt í staðbundin sveitarfélög, sem ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð. Í löggjöf er að finna ýmis lög og lagafyrirmæli þar sem fjallað er um innri málefni sveitarfélaga, svo sem lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og lög nr. 66/1995 um grunnskóla, auk skipulagslaga.

Á sveitarfélögum hvíla margvíslegar skyldur sem þeim ber að inna af hendi gagnvart íbúum, atvinnufyrirtækjum, opinberum stofnunum og fleiri aðilum, og hlýtur gerð skipulags fyrir tiltekin svæði, þar sem mælt er fyrir um landnotkun, því að endurspegla áherslur sveitarfélagsins með tilliti til þess hvernig það hyggst inna skyldur sínar af hendi. Má ljóst vera að þarfir eru mismunandi eftir því hvort um er að ræða íbúðarbyggð, atvinnuhúsabyggð, frístundabyggð o.s.frv., en ákvæði skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og skipulagsreglugerðar nr. 400/1998 geyma fyrirmæli um aðgreiningu byggða eftir notkun landsvæða. Þannig gefst sveitarfélögum færi á að skilgreina landsvæði eftir notkun og aðgreina um leið þá þjónustu sem við á í hverju tilviki og skipuleggja hana á sem hagkvæmastan hátt. Verður að fallast á með áfrýjanda Bláskógabyggð að sveitarfélögum væri ógjörningur að veita þjónustu án sérstaks skipulags samkvæmt skipulagslögum, og að allir íbúar verði að virða gildandi skipulag, búa á skilgreindu íbúðasvæði, hafa atvinnustarfsemi á atvinnusvæði o.s. frv.

Í 2. mgr. 1. gr. laga um lögheimili segir að maður teljist „hafa fasta búsetu á þeim stað þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tólmstundum sínum, hefur heimilismuni sína og svefnstaður hans er þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs ... eða annarra hliðstæðra atvika.“ Í 3. mgr. 1. gr. er sérstaklega tekið fram að dvöl „í gistihúsi ... athvarfi ... eða öðru húsnæði sem jafna má til þessa“ sé ekki ígildi fastrar búsetu.

Lóðin Iða, sem sumarhús stefndu er reist á, er á landsvæði sem skipulagt hefur verið sem frístundabyggð. Í 4. kafla skipulagsreglugerðar er fjallað um landnotkunarflokka, samgöngur, veitur og takmarkanir á landnotkun. Grein 4.2 fjallar um íbúðarsvæði. Grein 4.11 fjallar um svæði fyrir frístundabyggð, sem samkvæmt skilgreiningu 1. mgr. greinar 4.11 eru „svæði ætluð fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til heilsársbúsetu. Til svæða fyrir frístundabyggð teljast einnig svæði fyrir fjallaskála, gangnamannaskála og neyðarskýli.“ Í 3. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti er ennfremur svofelld skilgreining: „Frístundahús er hús sem ætlað er til tímabundinnar dvalar. Frístundahús þarf ekki að uppfylla skilyrði sem sett eru um íbúðarhús.“ Samkvæmt þessu telst hús stefndu frístundahús, sem ekki er ætlað til heilsársbúsetu heldur aðeins

tímabundinnar dvalar. Byggingarleyfi sveitarfélagsins heimilar ekki að húsið sé notað á annan hátt en þennan, nema nýtt leyfi komi til. Það hefur ekki verið veitt.

Ein af meginreglum lögskýringa er lagasamræmi, sem kveður á um að lagaákvæði beri að skýra með hliðsjón af öðrum ákvæðum, bæði þeirra laga sem þau skipa og einnig með tilliti til annarra laga, er varða kunna það réttartriði, sem lagaákvæðið fjallar um. Vegna þessa er fallist á með áfrýjendum að skýra verði lög um lögheimili með hliðsjón af öðrum lögum er varða stjórnslu og kveða á um valdheimildir sveitarfélaga og skyldur þeirra gagnvart borgurunum. Ekki eru löglíkur fyrir því að menn geti haft fasta búsetu í skilningi laga um lögheimili í húsi og á svæði sem samkvæmt gildandi skipulagi er ekki ætlað til heilsársbúsetu. Fallast verður og á að áfrýjandi Bláskógabyggð geti samkvæmt skipulagslögum haft lögmeta hagsmuni af því að synja stefndu um að skrá lögheimili þeirra í sumarhúsi, enda samrýmist föst búseta þar ekki hagsmunum sveitarfélagsins með tilliti til skyldu þess til þjónustu á svæðinu.

Með hliðsjón af framansögðu er fallist á með áfrýjendum að þar sem landsvæðið hafi verið skipulagt sem frístundabyggð og hús stefndu reist sem frístundahús, sem ekki er ætlað til heilsársbúsetu heldur tímabundinnar dvalar, verði húsnæðinu að þessu leyti jafnað til þess húsnæðis, sem talið er upp í 3. mgr. 1. gr. lögheimilislaga. Geti stefndu ekki með dvöl í því uppfyllt skilyrði 1. gr. laganna um fasta búsetu og því ekki átt kröfu til þess að fá þar skráð lögheimili. Ber því að sýkna áfrýjendur af kröfu stefndu.

Eftir atvikum er rétt að málskostnaður falli niður í héraði og fyrir Hæstarétti.

Staðfesta ber ákvæði héraðsdóms um gjafsóknarkostnað. Ég er sammála meiri hluta dómenda um gjafsóknarkostnað stefndu fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 11. nóvember 2004.

Mál þetta, sem tekið var til dóms eða úrskurðar 28. október síðastliðinn að afloknum munnlegum málflutningi, er höfðað 21. september 2004 af Guðlaugi Hilmarssyni og Guðbjörgu Rós Haraldsdóttur, Íðu, lóð nr. 11, persónulega og fyrir hönd ólógráða barna sinna, Gunnars Inga Guðlaugssonar, Kristmanns Hilmars Guðlaugssonar og Ástu Sóllilju Guðlaugsdóttur, sama stað, gegn Bláskógabyggð og Hagstofu Íslands.

Stefnendur krefjast þess að frávísunarkröfum stefndu verði hafnað og að viðurkennt verði að lögheimili þeirra sé að Íðu, lóð nr. 11 í Bláskógabyggð. Þá krefjast þeir málskostnaðar óskipt úr hendi stefndu, eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Stefndi, Bláskógabyggð, krefst aðallega að málinu verði vísað frá dómi, en til vara að stefndi verði sýknaður af kröfum stefnenda og að þeir verði dæmdir til greiðslu málskostnaðar.

Stefndi, Hagstofa Íslands, krefst aðallega frávísunar málsins, en til vara að stefndi verði sýknaður af kröfum stefnenda og stefnendur verði dæmdir til að greiða stefnda málskostnað.

I.

Í lok febrúar á þessu ári fluttu stefnendur frá Vesturbergi 59 í Reykjavík í Bláskógabyggð, lóð nr. 11 í landi Íðu, Höfðu stefnendur fest kaup á lóðinni í ágúst 1999 og unnið að byggingu húss þar frá þeim tíma. Jafnhliða flutningnum sóttu stefnendur um skólavist fyrir syni sína, Gunnar Inga og Kristmann Guðlaug, sem voru á skólaskylduáldri. Með bréfi stefnda,

Bláskógabyggðar, dagsettu 28. febrúar 2004, var stefnendum tilkynnt að þeir fengju ekki skráð lögheimili í sveitarfélaginu auk þess sem börnum þeirra var neitað um skólavist í grunnskóla sveitarfélagsins. Stefnendur óskuðu með bréfi 9. mars 2004 eftir að fá skráð lögheimili í sveitarfélaginu með óstaðsetta búsetu, en þeir bjuggu þá ekki lengur að Vesturbergi 59, Reykjavík og töldu sér óheimilt að hafa lögheimili skráð þar. Með bréfi 28. febrúar (sic) 2004 var beiðni stefnenda hafnað af hálfu stefnda, Bláskógabyggðar. Með bréfi 18. mars 2004 var höfnun hins stefnda sveitarfélags á að börnin fengju skólavist í grunnskólanum kærð til menntamálaráðuneytisins, en kærinni var vísað frá með úrskurði ráðuneytisins 29. mars 2004 með þeirri röksemd að ráðuneytið hefði engar valdheimildir til að fjalla um mál vegna ágreinings um skráningu lögheimilis. Í kjölfar þess var óskað eftir að sveitarfélagið tæki upp ákvörðun sína um höfnun skólavistar barnanna. Þeirri málaleitan var hafnað, en samið var 22. apríl 2004 um bráðabirgðaskólavist fyrir drengina út það skólaár sem þá stóð yfir. Börn stefnenda á skólaskyldualdri eru nú þrjú og hefur þeim verið meinuð skólavist í grunnskólanum á yfirstandandi skólaári.

Flyttimeðferð máls þessa samkvæmt ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála var heimiluð 21. september síðastliðinn.

Stefnendur fengu gjafsókn með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 14. október 2004.

II.

Stefndi, Bláskógabyggð, byggir frávisunarkröfu á því að stefna hafi þurft Reykjavíkurborg í málinu, en þar eigi stefnendur lögheimili, þar eð sveitarfélagið þurfi að þola dóm í málinu og hafi því hagsmuni af úrslitum þess. Nái dómkröfufur stefnenda fram að ganga eigi þeir lögheimili í tveimur sveitarfélögum og brjóti málalíbúnaður stefnenda því í bága við 4. gr. lögheimilislaga.

Stefndi, Hagstofa Íslands, reisir frávisunarkröfu á að borid hafi að stefna Reykjavíkurborg til að þola dóm enda hafi sá aðili hagsmuni af úrslitum málsins, sbr. m.a. 1. og 2. mgr. 13. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Sá fullnægi kröfufurð í stefnu ekki réttarfrásákvæðum um skýrleika, sbr. 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991, aðallega e-lið. Krafjist stefnendur t.d. ekki ógildingar sýnunar sveitarstjórnar Bláskógabyggðar sem hefðu verið aðlilegt. Þá dómkrafa þvi vart samræmsr 4. gr. lögheimilislaga um að enginn geti átr lögheimili hér á landi á fleiri en einum stað í einu. Ennfremur telur stefndi algjörlega vanreifað hvers vegna Hagstofu Íslands, vegna þjóðskrár, sé stefnt. Sé í því sambandi ekki nægjanlegt að vísa aðeins til 11. gr. lögheimilislaga.

Af hálfu stefnenda er frávisunarkröfum stefndu mótmælt. Í fyrsta lagi lúti krafa þeirra í máli þessu eingöngu að skráningu lögheimilis í Bláskógabyggð og því í engu að hagsmunum Reykjavíkurborgar. Jafnframt sé ljóst samkvæmt 4. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili að enginn geti átr lögheimili á tveimur stöðum. Þá sé krafan gerð til samræmis við 11. gr. laganna, en samkvæmt henni beri að höfða mál til viðurkenningar á hvar lögheimili manns skuli talið leiki vafi á um lögheimili hans. Þá sé í ákvæðinu jafnframt kveðið á um þá lagaskyldu að þjóðskráin skuli eiga aðild að slíku máli og því sé Hagstofu Íslands stefnt, en fyrir því þurfi ekki að færa sérstök rök.

III.

Stefnendur reisa viðurkenningarkröfu sína á því að samkvæmt 1. gr. lögheimilislaga teljist lögheimili manns vera sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu. Teljist maður hafa fasta búsetu á þeim stað sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tólmstundum sínum, hefur heimilismuni sína og svefnstaður hans er, þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika. Sé ótvírætt að stefnendur uppfylli öll framangreind skilyrði með því að þeir hafi komið sér upp heimili í áðurnefndri fasteign og hafi þar fastan dvalar- og svefnstað auk þess sem allir heimilismunir þeirra séu á staðnum. Hafi stefnendur ekki í önnur hús að venda með fasta búsetu.

Ákvæði 3. mgr. 1. gr. lögheimilislaga geri ráð fyrir að dvöl í gistihúsi, fangelsi, vinnuhæli, sjúkrahúsi, athvarfi, heimavistar skóla, verbúð, vinnubúðum eða öðru húsnæði, sem jafna má til þess, sé ekki ígildi fastrar búsetu. Mæli þetta undantekningarákvæði þannig fyrir um að dvöl í húsnæði, sem klárlega sé eingöngu ætlað til skammrar bráðabirgðadvalar, t.d. vegna fangelsisrefsingar, tímabundinnar atvinnu, ferðalaga, náms o.þ.h., geti ekki talist til fastrar búsetu. Verði að fara afar varlega í beitingu þessa ákvæðis og skýra það þröngt.

Þá uppfylli húsnæðið jafnframt skilyrði 3. gr. laganna til þess að fást skráð sem lögheimili. Um sé að ræða lóð nr. 11 úr landi Íðu. Sé fasteignin skýrlega áfmrkuð og hafi sérskakt fastanúmer í fasteignamati (225-0395) og um hana hafi verið stofnuð tiltekin lóð. Sé því klárlega um að ræða tiltekið hús á tilteknum stað og fasteign í skilningi eignarréttar.

Að lokum byggja stefnendur málsóknina á því að málsmeðferð og undirbúningur við ákvarðanatöku stefnda, Bláskógabyggðar, vegna umsóknar þeirra um lögheimilisskráningu, fullnægi ekki ákvæðum stjórnisýslulaga eða sjónarmiðum um góða stjórnisýsluhætti. Hafi stefndi þannig ekki fullnægt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, ekki hafi verið gætt andmælaréttar og þá hafi ekki verið farið eftir lögmatísreglu stjórnisýsluréttarins.

Sýknukröfu reisir stefndi, Bláskógabyggð, á því að synjun lögheimilisskráningar stefnenda hafi verið lögmat þar eð þeir hafi ekki uppfyllt skilyrði 1. gr. lögheimilislaga til fastrar búsetu í skilningi ákvæðisins. Við rúllun á 1. mgr. 1. gr. laganna um lögheimili beri að líta til ákvæða annarra laga sem og annarra fyrirmæla um heimildir og skyldur sveitarfélaga, þ.m.t. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Geti dvöl í sumarhúsi, sem byggt sé á landsvæði er skipulagt hafi verið sem frístundabyggð, á engan hátt talist til fastrar búsetu í skilningi lögheimilislaga. Sé slík búseta andstað heimildum og tilgangi hagnýtingar húsnæðis. Grundvallist sú niðurstaða m.a. á því að samkvæmt 1. mgr. gr. 4.11. skipulagsreglugerðar nr. 400/1998 sé frístundabyggð einungis ætluð fyrir frístundahús, sbr. ennfremur 3. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti. Verði dvöl í Sumarhúsi í frístundabyggð einungis jafnað til orlofs í skilningi 1. gr. lögheimilislaga og geri því ekki verið grundvöllur lögheimilisskráningar.

Verði ekki á framangrætt fallist er á því byggt að dvöl stefnenda í umræddu húsi falli undir 3. mgr. 1. gr. lögheimilislaga. Af orðalagi ákvæðisins megi ljóst vera að upptaining húsnæðis þar sé ekki tæmandi heldur sé þar tilgreint húsnæði sem fólk dvelur almennt tímabundið í. Sé líkleg ástæða þess, að sumarhús eru ekki tilgreind þar sérstaklega, sú að ekki tókist að fólk dveiji langdvöium í slíku húsnæði og því hafi verið talið óþarft að taka það sérstaklega fram.

Þá vísar stefndi til 1. mgr. 78. gr. laga nr. 33/1944, um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, en samkvæmt því ákvæði skuli sveitarfélög ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Ráða megi af ákvæðum laga nr. 73/1997 og reglugerðum, settum á grundvelli þeirra, að markmið með gerð skipulags í sveitarfélagi taki mið af hagsmunum sveitarfélags, íbúum þess, atvinnustarfsemi o.fl. Á sveitarfélögum hvíli margvíslegar skyldur, m.a. gagnvart íbúum og atvinnufyrirtækjum. Hafi ákvæði reglugerðar nr. 400/1998 að geyma skýr fyrirmæli um aðgreiningu byggðar eftir því til hverra nota landsvæði eru. Vísist í því sambandi til 4. kafla laga nr. 73/1997 þar sem tilgreind sé aðgreining landsvæða eftir landnotkun. Sé tilgangur þessa sá að sveitarfélögum gefist færi á að skilgreina svæði eftir landnotkun og um leið aðgreina þá þjónustu og/eða þjónustustig sem við eigi í hverju tilviki. Væri sveitarfélögum t.d. eftir atvikum skylt á grundvelli jafnræðissjónarmiða að tryggja öllum íbúum sömu þjónustu hvar sem þeir dveljast að því tilskildu að þeir ættu þar lögheimili. Felist í því m.a. sú brýna nauðsyn að íbúar búi á skilgreindu íbúasvæði. Séu hagsmunir sveitarfélaga af því að takmarka heimildir til lögheimilisskráningar því verulegir. Lóðin Íða sé á landsvæði sem skipulagt sé sem frístundabyggð. Kveði 1. mgr. gr. 4.11. í reglugerð nr. 400/1998 á um að svæði fyrir frístundabyggð séu svæði ætluð fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki sé ætluð til heilsársbúsetu. Marki gildandi skipulag nýtingarrétt landsvæðis og samhliða útiloki það tiltekna notkun, þ.m.t. þá sem um er deilt í máli þessu. Takmarkist heimildir til hagnýtingar og lögheimilisskráningar af slíkum ákvæðum. Þá hafi umrætt hús í upphafi verið byggt fyrir tiltekna notkun.

Það hafi byggjanda hússins og eigendum verið ljóst og beri þeim að virða slík fyrirmæli um notkun. Þá sé á það bent að í umsókn um byggingu hússins hafi verið óskað heimildar til að reisa sumarhús. Geti stefnendur því ekki síðar breytt hagnýtingu húsnæðis eða eftir atvikum landsvæðis í andstöðu við framangreindar forsendur.

Á því er einnig byggt af hálfu stefnda að fyrirkomulag skráninga í þjóðskrá byggist á langri hefð og framkvæmd sem viðgengist hafi í 50 ár. Hafi dvöl í sumarhúsi aldrei verið jafnað til fastrar búsetu þannig að slíkt hafi talist viðhlítandi grundvöllur lögheimilisskráningar. Hafi venja og/eða hefð komist á fyrir gildandi tilhögun og beri að leggja það til grundvallar við úrslausn málsins.

Að lokum mótmælir stefndi að hann hafi við meðferð málsins brotið gegn ákvæðum stjórnsýslulaga og/eða málsmeðferð hafi á annan hátt verið ábótavant. Hafi afstaða hans í málinu þvert á móti byggst á lögætum sjónarmiðum og ákvörðunum.

Um sýknukröfu vísar stefndi, Hagstofa Íslands, til sömu lagaraka og meðstefndi.

IV.

Í 11. gr. lögheimilislaga segir að leiki vafi á um lögheimili manns, sé þjóðskránni, hlutaðeigandi manni eða sveitarfélagi, sem málið varðar, rétt að höfða mál til viðurkenningar á hvar lögheimili hans skuli talið. Skal þess gætt að þjóðskráin og sá maður, sem í hlut á, eigi aðili að slíku máli, en að öðru leyti fer um málið eftir almennum reglum um meðferð einkamála í héraði. Með vísan til framangreinds lagaákvæðis var stefnendum rétt að höfða viðurkenningarmál þessa og þá var það jafnframt skylda þeirra samkvæmt sama ákvæði að beina kröfum sínum að stefnda, Hagstofu Íslands.

Í dómkröfu stefnenda felst í raun krafa um ógildingu þeirrar ákvörðunar stefnda, Bláskógabyggðar, að neita þeim um að skrá lögheimili sitt í sveitarfélaginu. Með skírskotun til þess og samkvæmt skýrri heimild í nefndri 11. gr. laga um lögheimili til að leita viðurkenningardóms í máli sem þessu var stefnendum engin þörf á að krefjast sérstaklega ógildingar ákvörðunar sveitarfélagsins og krefjast jafnframt viðurkenningar á réttindum sínum.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 21/1990 getur enginn átt lögheimili hér á landi á fleiri en einum stað í senn. Stefnendur leita í máli þessu viðurkenningardóms á þeim réttindum að þeir eigi lögheimili hjá stefnda, Bláskógabyggð, en lögheimili þeirra er nú í Reykjavík og verður þar áfram fari svo að dómkrafa þeirra verði ekki tekin til greina. Verður hvorki ráðið af 11. gr. laganna að stefnendum beri skylda til að stefna Reykjavíkurborg né að sá aðili hafi, eins og hér stendur á, þá hagsmuni að lögum af úrslitum málsins að sérstök þörf hafi verið á að stefna honum.

Með vísan til framanskráðs er kröfum stefndu um frávísun málsins hafnað.

V.

Í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 21/1990, kemur meðal annars fram að helsta markmiðið með endurskoðun lögheimilislaga sé að skapa meiri festu í skilgreiningu og ákvörðun lögheimilis en verið hefur. Sé stefnt að því að það verði meginregla að menn hafi lögheimili þar sem þeir hafa fasta búsetu. Sé hugtakið föst búseta því þungamiðja í frumvarpinu og sé lögð áhersla á að skilgreina það hugtak með ótvíræðum hætti.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. lögheimilislaga er lögheimili manns sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu. Þá segir í 2. mgr. 1. gr. að maður teljist hafa fasta búsetu á þeim stað þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tímstundum sínum, hefur heimilismuni sína og þar sem svefnstaður hans er þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika. Fram kemur í athugasemdum með 1. gr. laganna að í 2. mgr. greinarinnar sé gert ráð fyrir að tekin verði upp svonefnd svefnstaðarregla en í því felist að maður telst hafa fasta búsetu þar sem svefnstaður hans er þegar hann er ekki fjarverandi. Í 3. mgr. 1. gr. kemur fram að dvöl í gistihúsi, fangelsi, vinnuhæli, sjúkrahúsi, athvarfi, heimavistaraskóla, verbúð, vinnubúðum eða öðru húsnæði, sem jafna má til þessa, er ekki ígildi fastrar búsetu.

Í málinu er ekki deilt um að stefnendur hafi fasta búsetu í húsi sínu að Iðu, lóð nr. 11 í Bláskógabyggð, þeir dveljist þar að jafnaði í tómstundum og hafi þar heimilismuni sína og að þar sé venjubundinn svefnstaður þeirra. Verður dvöl þeirra í umræddu húsnæði því engan veginn jafnað til tímabundinnar dvalar í gistihúsi, fangelsi, vinnuhæli, sjúkrahúsi, athvarfi, heimavistarskóla, verbúð, vinnubúðum, sbr. 2. mgr. 1. gr. lögheimilislaga.

Lög nr. 21/1990 eru sérlög um hvar beri að skrá lögheimili manns. Samkvæmt 3. gr. laganna skal lögheimili, svo framarlega sem unnt er, talið vera í tilteknu húsi við tiltekna götu eða á tilteknum stað í nafngreindu húsi eða á sveitabæ. Er ekki fyrir að fara frekari skilyrðum til skráningar lögheimilis á tilteknum stað en þar greinir og eru þau uppfyllt af hálfu stefnenda. Þá er jafnframt ágreiningslaust með aðilum að umrætt húsnæði stefnenda uppfyllir öll skilyrði til varanlegrar búsetu í því. Í lögnum, sem skýra verður samkvæmt orðanna hljóðan, er hvergi lagt bann við því að maður eigi lögheimili á landsvæði er skipulagt hefur verið sem frístundabyggð.

Það er því niðurstaða dómsins að stefnendur uppfylli öll lagaskilyrði til þess að lögheimili þeirra verði skráð í ofangreindu húsnæði. Verður krafa þeirra þar um því tekin til greina.

Eftir þessum úrslitum og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 þykir rétt að stefndi, Bláskógabyggð, greiði stefnendum sameiginlega 400.000 krónur í málskostnað, er renni í ríkissjóð, en eftir atvikum er rétt að málskostnaður milli stefnenda og stefnda, Hagstofu Íslands, falli niður. Gjafsóknarkostnaður stefnenda, þar með talin þóknun lögmanns þeirra, Guðjóns Ægis Sigurjónssonar héraðsdómslögmanns, sem þykir hæfilega ákveðin 400.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Dóminn kvað upp Helgi I. Jónsson dómstjóri.

Dómsorð:

Frávísunarkröfum stefndu, Bláskógabyggðar og Hagstofu Íslands, er hafnað.

Lögheimili stefnenda, Guðlaugs Hilmarssonar, Guðbjargar Rósar Haraldsdóttur, Gunnars Inga Guðlaugssonar, Kristmanns Hilmars Guðlaugssonar og Ástu Sóllilju Guðlaugsdóttur, er að Iðu, lóð nr. 11, Bláskógabyggð.

Stefndi, Bláskógabyggð, greiði stefnendum 400.000 krónur í málskostnað, er renni í ríkissjóð.

Málskostnaður milli stefnenda og stefnda, Hagstofu Íslands, fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnenda, þar með talin þóknun lögmanns þeirra, Guðjóns Ægis Sigurjónssonar héraðsdómslögmanns, 400.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Mál nr. 474/2004

Fimmtudaginn 14. apríl 2005

Lykilorð

Gjafsókn

Friðhelgi heimilis

Stjórnarskrá

Sveitarfélög

Lögheimili

Sératkvæði

Fimmtudaginn 14

Fimmtudaginn 14. apríl 2005.

Bláskógabyggð og

(Kristinn Hallgrímsson hrl.)

Íslenska ríkið

(Óskar Thorarensen hrl.)

gegn

Guðlaugi Hilmarssyni

Nr. 474/2004. **Guðbjörgu Rós Haraldsdóttur**

Gunnari Inga Guðlaugssyni

Kristmanni Hilmari Guðlaugssyni og

Ástu Sóllilju Guðlaugsdóttur

(Karl Axelsson hrl.)

Guðjón Ægir Sigurjónsson hdl.)

Lögheimili. Sveitarfélög. Stjórnarskrá. Friðhelgi heimilis. Gjafsókn. Sératkvæði
Í málinu kröfðust GH og GRH, ásamt börnum sínum, viðurkenningar á því að lögheimili þeirra væri í húsi sem þau höfðu byggt á svæði sem sveitarfélagið B hafði skipulagt sem frístundabyggð, en Hagstofan hafði áður, að fenginni umsögn B, hafnað beiðni um slíka skráningu. Var talið að viðkomandi einstaklingar nyttu í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar réttar til að ráða búsetu sinni og hefði ekki verið vísað til haldbærra heimilda sem sett gætu skorður við búsetu þeirra á umræddum stað. Var lagt til grundvallar að nýting GH og GRH á húsinu væri með þeim hætti sem um ræði í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili og þau teldust því hafa þar fasta búsetu í skilningi ákvæðisins. Þá var og talið að 1. mgr. sömu lagagreinar yrði í samræmi við lögskýringargögn að skýra þannig að lögheimili manns eigi öllu jöfnu að vera sá staður þar sem hann hafi fasta búsetu. Engin efni þóttu til að telja að dvöl GH og GR með börnum sínum í umræddu húsi mætti jafna til tímabundinnar dvalar af þeim toga sem ákvæði 3. mgr. sömu lagagreinar taki til. Var krafa þeirra því tekin til greina.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Markús Sigurbjörnsson, Garðar Gíslason, Guðrún Erlendsdóttir, Gunnlaugur Claessen og Ingibjörg Benediksdóttir.

Áfrýjandinn Bláskógabyggð skaut málinu til Hæstaréttar 30. nóvember 2004, en áfrýjandinn íslenska ríkið 1. desember sama ár. Þeir krefjast þess aðallega að málinu verði vísað frá héraðsdómi, en til vara að þeir verði sýknaðir af kröfu stefndu. Þá krefjast þeir báðir málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndu krefjast staðfestingar héraðsdóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti án tillits til gjafsóknar, sem þeim hefur verið veitt hér fyrir dómi.

Með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms er staðfest niðurstaða hans um að hafna aðalkröfum áfrýjenda um að málinu verði vísað frá héraðsdómi.

Eins og nánar greinir í hinum áfrýjaða dómi leita stefndu með máli þessu viðurkenningar á því að lögheimili þeirra sé „að Iðu lóð nr. 11 í Bláskógabyggð“, svo sem segir í héraðsdómsstefnu. Í málinu liggur fyrir að stefndu Guðlaugur Hilmarsson og Guðbjörg Rós Haraldsdóttir hafa reist hús á þessari lóð að fengnu leyfi Biskupstungnahrepps, sem áfrýjandinn Bláskógabyggð er nú kominn í stað fyrir, til að byggja þar sumarhús. Verður og að leggja til grundvallar við úrlausn málsins að svæðið, sem lóð þessi heyrir til, hafi verið skipulagt fyrir svokallaða frístundabyggð.

Stefndu njóta í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar réttar til að ráða búsetu sinni, enda stangist slík ákvörðun ekki á við lög og þau hafi að einkarétti yfirráð yfir þeim stað. Áfrýjendur hafa ekki vísað til haldbærra heimilda, hvorki í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 né öðrum lögum, sem sett geta skorður við því að stefndu eigi heimili í sumarhúsi á svæði, sem ætlað er fyrir frístundabyggð, eða fela í sér að búsetu megi ekki taka upp í húsi nema það fullnægi nánar tilgreindum kröfum um frágang eða búnað. Geta áfrýjendur af þessum sökum ekki að lögum staðið því í vegi að stefndu haldi heimili á þeim stað, sem greinir í dómkröfu þeirra.

Í málinu halda stefndu því fram að þau hafi verið búsett í umræddu húsi frá 21. febrúar 2004. Skilja verður málflutning áfrýjenda svo að ekki sé vefengt að stefndu hafi frá þeim tíma dvalist þar að meira eða minna leyti. Í málinu liggur meðal annars fyrir að stefndu Gunnar Ingi Guðlaugsson, Kristmann Hilmar Guðlaugsson og Ásta Sóllilja Guðlaugsdóttir hafa sótt skóla í Bláskógabyggð vegna búsetu í húsinu. Að þessu gættu og með því að áfrýjendur hafa ekkert fært fram til að hnekkja því að nýting stefndu á húsinu sé með þeim hætti, sem um ræðir í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili, verður að telja að þau eigi þar fasta búsetu í skilningi laganna, en eins og málinu er háttað er ekki þörf á að taka afstöðu til þess frá hvaða nánara tímamarki svo hafi verið.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 er lögheimili manns sá staður, þar sem hann hefur fasta búsetu. Af lögskýringargögnum er ljóst að ætlast hefur verið til að ákvæðum laganna yrði beitt á þann veg að lögheimili manns og

raunverulegur dvalarstaður færu að meginreglu saman. Engin efni eru til að fallast á með áfrýjendum að líta megi svo á að stefndu eigi í umræddu húsi dvöl af þeim toga, sem ákvæði 3. mgr. 1. gr. laganna tekur til. Að þessu virtu og að öðru leyti með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður niðurstaða hans staðfest.

Rétt er að málskostnaður fyrir Hæstarétti milli áfrýjandans íslenska ríkisins og stefndu falli niður. Áfrýjandinn Bláskógabyggð verður dæmdur til að greiða málskostnað fyrir Hæstarétti, sem renni í ríkissjóð, en um þann málskostnað og gjafsóknarkostnað stefndu hér fyrir dómi fer samkvæmt því, sem nánar greinir í dómsorði.

Dómsorð:

Héraðsdómur skal vera óraskaður.

Áfrýjandi, Bláskógabyggð, greiði 200.000 krónur í málskostnað fyrir Hæstarétti, sem rennur í ríkissjóð. Að öðru leyti fellur málskostnaður fyrir Hæstarétti niður.

Allur gjafsóknarkostnaður stefndu, Guðlaugs Hilmarssonar, Guðbjargar Rósar Haraldsdóttur, Gunnars Inga Guðlaugssonar, Kristmanns Hilmars Guðlaugssonar og Ástu Sóllilju Guðlaugsdóttur, fyrir Hæstarétti greiðist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns þeirra, 300.000 krónur.

Sératkvæði

Garðars Gíslasonar

Ég er sammála meiri hluta dómenda um að hafna beri frávísunarkröfu áfrýjenda.

Hugtakið lögheimili manns er þannig skilgreint í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili, að það sé sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu. Í 2. mgr. og 3. mgr. 1. gr. laganna eru nánari ákvæði um hvar maður telst hafa fasta búsetu og hvar ekki. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna getur enginn átt lögheimili hér á landi á fleiri en einum stað í senn, en í 2. mgr. og 3. mgr. 4. gr. eru ákvæði um hvar telja skuli að föst búseta manns standi, leiki á því vafi. Af ákvæðum laganna og athugasemdum við frumvarp til þeirra er ljóst að föst búseta er það grundvallarhugtak sem lögheimili á að fara eftir. Ágreiningur málsaðila lýtur að því hvar stefndu teljist hafa fasta búsetu í skilningi laganna og lögheimili eftir því.

Um málavexti er ekki ágreiningur. Stefndu Guðlaugur og Guðbjörg sóttu um að fá að byggja sumarhús á lóð í sveitarfélaginu á svæði sem skipulagt hafði verið fyrir frístundabyggð. Þau fengu leyfið, reistu sumarhúsið og óska eftir því að fá lögheimili sitt skráð þar, en því hafna áfrýjendur. Áfrýjandi Bláskógabyggð kveðst ekki geta samþykkt að föst búseta og lögheimili geti verið í sumarhúsi og áfrýjandi íslenska ríkið kveður Hagstofu Íslands ekki skrá upplýsingar um lögheimili nema fyrir liggi samþykki viðkomandi sveitarfélags. Stefndu njóta í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar réttar til að ráða búsetu sinni.

Ágreiningur aðila snýst í raun um hvort stefndu, og mönnum almennt, sé í sjálfsveld sett hvar þeir hafa fasta búsetu í skilningi laga um lögheimili eða hvort sveitarfélagið ráði þar nokkru.

Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 segir að landinu sé skipt í staðbundin sveitarfélög, sem ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð. Í löggjöf er að finna ýmis lög og lagafyrirmæli þar sem fjallað er um innri málefni sveitarfélaga, svo sem lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og lög nr. 66/1995 um grunnskóla, auk skipulagslaga.

Á sveitarfélögum hvíla margvíslegar skyldur sem þeim ber að inna af hendi gagnvart íbúum, atvinnufyrirtækjum, opinberum stofnunum og fleiri aðilum, og hlýtur gerð skipulags fyrir tiltekin svæði, þar sem mælt er fyrir um landnotkun, því að endurspeгла áherslur sveitarfélagsins með tilliti til þess hvernig það hyggst inna skyldur sínar af hendi. Má ljóst vera að þarfir eru mismunandi eftir því hvort um er að ræða íbúðarbyggð, atvinnuhúsabyggð, frístundabyggð o.s.frv., en ákvæði skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og skipulagsreglugerðar nr. 400/1998 geyma fyrirmæli um aðgreiningu byggða eftir notkun landsvæða. Þannig gefst sveitarfélögum færi á að skilgreina landsvæði eftir notkun og aðgreina um leið þá þjónustu sem við á í hverju tilviki og skipuleggja hana á sem hagkvæmastan hátt. Verður að fallast á með áfrýjanda Bláskógabyggð að sveitarfélögum væri ógjörningur að veita þjónustu án sérstaks skipulags samkvæmt skipulagslögum, og að allir íbúar verði að virða gildandi skipulag, búa á skilgreindu íbúðasvæði, hafa atvinnustarfsemi á atvinnusvæði o.s. frv.

Í 2. mgr. 1. gr. laga um lögheimili segir að maður teljist „hafa fasta búsetu á þeim stað þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tólmstundum sínum, hefur heimilismuni sína og svefnstaður hans er þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs ... eða annarra hliðstæðra atvika.“ Í 3. mgr. 1. gr. er sérstaklega tekið fram að dvöl „í gistihúsi ... athvarfi ... eða öðru húsnaði sem jafna má til þessa“ sé ekki ígildi fastrar búsetu.

Lóðin Iða, sem sumarhús stefndu er reist á, er á landsvæði sem skipulagt hefur verið sem frístundabyggð. Í 4. kafla skipulagsreglugerðar er fjallað um landnotkunarflokka, samgöngur, veitur og takmarkanir á landnotkun. Grein 4.2 fjallar um íbúðarsvæði. Grein 4.11 fjallar um svæði fyrir frístundabyggð, sem samkvæmt skilgreiningu 1. mgr. greinar 4.11 eru „svæði ætluð fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til heilsársbúsetu. Til svæða fyrir frístundabyggð teljast einnig svæði fyrir fjallaskála, gangnamannaskála og neyðarskýli.“ Í 3. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti er ennfremur svofelld skilgreining: „Frístundahús er hús sem ætlað er til tímabundinnar dvalar. Frístundahús þarf ekki að uppfylla skilyrði sem sett eru um íbúðarhús.“ Samkvæmt þessu telst hús stefndu frístundahús, sem ekki er ætlað til heilsársbúsetu heldur aðeins

tímabundinnar dvalar. Byggingarleyfi sveitarfélagsins heimilar ekki að húsið sé notað á annan hátt en þennan, nema nýtt leyfi komi til. Það hefur ekki verið veitt.

Ein af meginreglum lögskýringa er lagasamræmi, sem kveður á um að lagaákvæði beri að skýra með hliðsjón af öðrum ákvæðum, bæði þeirra laga sem þau skipa og einnig með tilliti til annarra laga, er varða kunna það réttaratriði, sem lagaákvæðið fjallar um. Vegna þessa er fallist á með áfrýjendum að skýra verði lög um lögheimili með hliðsjón af öðrum lögum er varða stjórnslögu og kveða á um valdheimildir sveitarfélaga og skyldur þeirra gagnvart borgurunum. Ekki eru löglíkur fyrir því að menn geti haft fasta búsetu í skilningi laga um lögheimili í húsi og á svæði sem samkvæmt gildandi skipulagi er ekki ætlað til heilsársbúsetu. Fallast verður og á að áfrýjandi Bláskógabyggð geti samkvæmt skipulagslögum haft lögmeita hagsmuni af því að synja stefndu um að skrá lögheimili þeirra í sumarhúsi, enda samrýmist föst búseta þar ekki hagsmunum sveitarfélagsins með tilliti til skyldu þess til þjónustu á svæðinu.

Með hliðsjón af framansögðu er fallist á með áfrýjendum að þar sem landsvæðið hafi verið skipulagt sem frístundabyggð og hús stefndu reist sem frístundahús, sem ekki er ætlað til heilsársbúsetu heldur tímabundinnar dvalar, verði húsnæðinu að þessu leyti jafnað til þess húsnæðis, sem talið er upp í 3. mgr. 1. gr. lögheimilislaga. Geti stefndu ekki með dvöl í því uppfyllt skilyrði 1. gr. laganna um fasta búsetu og því ekki átt kröfu til þess að fá þar skráð lögheimili. Ber því að sýkna áfrýjendur af kröfu stefndu.

Eftir atvikum er rétt að málskostnaður falli niður í héraði og fyrir Hæstarétti.

Staðfesta ber ákvæði héraðsdóms um gjafsóknarkostnað. Ég er sammála meiri hluta dómenda um gjafsóknarkostnað stefndu fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 11. nóvember 2004.

Mál þetta, sem tekið var til dóms eða úrskurðar 28. október síðastliðinn að afloknum munnlegum málflutningi, er höfðað 21. september 2004 af Guðlaugi Hilmarssyni og Guðbjörgu Rós Haraldsdóttur, Iðu, lóð nr. 11, persónulega og fyrir hönd ólögráða barna sinna, Gunnars Inga Guðlaugssonar, Kristmanns Hilmars Guðlaugssonar og Ástu Sóllilju Guðlaugsdóttur, sama stað, gegn Bláskógabyggð og Hagstofu Íslands.

Stefnendur krefjast þess að frávísunarkröfum stefndu verði hafnað og að viðurkennt verði að lögheimili þeirra sé að Iðu, lóð nr. 11 í Bláskógabyggð. Þá krefjast þeir málskostnaðar óskipt úr hendi stefndu, eins og málið væri eigi gjafsóknarmál.

Stefndi, Bláskógabyggð, krefst aðallega að málinu verði vísað frá dómi, en til vara að stefndi verði sýknaður af kröfum stefnenda og að þeir verði dæmdir til greiðslu málskostnaðar.

Stefndi, Hagstofa Íslands, krefst aðallega frávísunar málsins, en til vara að stefndi verði sýknaður af kröfum stefnenda og stefnendur verði dæmdir til að greiða stefnda málskostnað.

I.

Í lok febrúar á þessu ári fluttu stefnendur frá Vesturbergi 59 í Reykjavík í Bláskógabyggð, lóð nr. 11 í landi Iðu. Höfðu stefnendur fest kaup á lóðinni í ágúst 1999 og unnið að byggingu húss þar frá þeim tíma. Jafnhliða flutningnum sóttu stefnendur um skólavist fyrir syni sína, Gunnar Inga og Kristmann Guðlaug, sem voru á skólaskyldualdri. Með bréfi stefnda,

Bláskógabyggðar, dagsettu 28. febrúar 2004, var stefnendum tilkynnt að þeir fengju ekki skráð lögheimili í sveitarfélaginu auk þess sem börnum þeirra var neitað um skólavist í grunnskóla sveitarfélagsins. Stefnendur óskuðu með bréfi 9. mars 2004 eftir að fá skráð lögheimili í sveitarfélaginu með óstaðsetta búsetu, en þeir bjuggu þá ekki lengur að Vesturbergi 59, Reykjavík og töldu sér óheimilt að hafa lögheimili skráð þar. Með bréfi 28. febrúar (sic) 2004 var beiðni stefnenda hafnað af hálfu stefnda, Bláskógabyggðar. Með bréfi 18. mars 2004 var höfnun hins stefnda sveitarfélags á að börnin fengju skólavist í grunnskólanum kærð til menntamálaráðuneytisins, en kærunni var vísað frá með úrskurði ráðuneytisins 29. mars 2004 með þeirri röksemd að ráðuneytið hefði engar valdheimildir til að fjalla um mál vegna ágreinings um skráningu lögheimilis. Í kjölfar þess var óskað eftir að sveitarfélagið tæki upp ákvörðun sína um höfnun skólavistar barnanna. Þeirri málaleitan var hafnað, en samið var 22. apríl 2004 um bráðabirgðaskólavist fyrir drengina út það skólaár sem þá stóð yfir. Börn stefnenda á skólaskyldualdri eru nú þrjú og hefur þeim verið meinuð skólavist í grunnskólanum á yfirstandandi skólaári.

Flýtimeðferð máls þessa samkvæmt ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála var heimiluð 21. september síðastliðinn.

Stefnendur fengu gjafsókn með bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins 14. október 2004.

II.

Stefndi, Bláskógabyggð, byggir frávisunarkröfu á því að stefna hafi þurft Reykjavíkurborg í málinu, en þar eigi stefnendur lögheimili, þar eð sveitarfélagið þurfi að þola dóm í málinu og hafi því hagsmuni af úrslitum þess. Nái dómkröfur stefnenda fram að ganga eigi þeir lögheimili í tveimur sveitarfélögum og brjóti málalíbúnaður stefnenda því í bága við 4. gr. lögheimilislaga.

Stefndi, Hagstofa Íslands, reisir frávisunarkröfu á að borið hafi að stefna Reykjavíkurborg til að þola dóm enda hafi sá aðili hagsmuni af úrslitum málsins, sbr. m.a. 1. og 2. mgr. 13. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Þá fullnægi kröfugerð í stefnu ekki réttarfarsákvæðum um skýrleika, sbr. 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991, aðallega e-lið. Krefjist stefnendur t.d. ekki ógildingar synjunar sveitarstjórnar Bláskógabyggðar sem hefði verið eðlilegt. Fá dómkrafan því vart samræmst 4. gr. lögheimilislaga um að enginn geti átt lögheimili hér á landi á fleiri en einum stað í einu. Ennfremur telur stefndi algjörlega vanrifað hvers vegna Hagstofu Íslands, vegna þjóðskrár, sé stefnt. Sé í því sambandi ekki nægjanlegt að vísa aðeins til 11. gr. lögheimilislaga.

Af hálfu stefnenda er frávisunarkröfum stefndu mótmælt. Í fyrsta lagi lúti krafa þeirra í máli þessu eingöngu að skráningu lögheimilis í Bláskógabyggð og því í engu að hagsmunum Reykjavíkurborgar. Jafnframt sé ljóst samkvæmt 4. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili að enginn geti átt lögheimili á tveimur stöðum. Þá sé krafan gerð til samræmis við 11. gr. laganna, en samkvæmt henni beri að höfða mál til viðurkenningar á hvar lögheimili manns skuli talið leiki vafi á um lögheimili hans. Þá sé í ákvæðinu jafnframt kveðið á um þá lagaskyldu að þjóðskráin skuli eiga aðild að slíku máli og því sé Hagstofu Íslands stefnt, en fyrir því þurfi ekki að færa sérstök rök.

III.

Stefnendur reisa viðurkenningarkröfu sína á því að samkvæmt 1. gr. lögheimilislaga teljist lögheimili manns vera sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu. Teljist maður hafa fasta búsetu á þeim stað sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tólstundum sínum, hefur heimilismuni sína og svefnstaður hans er, þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika. Sé ótvírætt að stefnendur uppfylli öll framangreind skilyrði með því að þeir hafi komið sér upp heimili í áðurnefndri fasteign og hafi þar fastan dvalar- og svefnstað auk þess sem allir heimilismunir þeirra séu á staðnum. Hafi stefnendur ekki í önnur hús að venda með fasta búsetu.

Ákvæði 3. mgr. 1. gr. lögheimilislaga geri ráð fyrir að dvöl í gistihúsi, fangelsi, vinnuhæli, sjúkrahúsi, athvarfi, heimavistaraskóla, verbúð, vinnubúðum eða öðru húsnæði, sem jafna má til þess, sé ekki ígildi fastrar búsetu. Mæli þetta undantekningarákvæði þannig fyrir um að dvöl í húsnæði, sem klárlega sé eingöngu ætlað til skamrar bráðabirgðadvalar, t.d. vegna fangelsisrefsingar, tímabundinnar atvinnu, ferðalaga, náms o.þ.h., geti ekki talist til fastrar búsetu. Verði að fara afar varlega í beitingu þessa ákvæðis og skýra það þröngt.

Þá uppfylli húsnæðið jafnframt skilyrði 3. gr. laganna til þess að fást skráð sem lögheimili. Um sé að ræða lóð nr. 11 úr landi Iðu. Sé fasteignin skýrlega afmörkuð og hafi sérstakt fastanúmer í fasteignamati (225-0395) og um hana hafi verið stofnuð tiltekin lóð. Sé því klárlega um að ræða tiltekið hús á tilteknum stað og fasteign í skilningi eignarréttar.

Að lokum byggja stefnendur málsóknina á því að málsmeðferð og undirbúningur við ákvarðanatöku stefnda, Bláskógabyggðar, vegna umsóknar þeirra um lögheimilisskráningu, fullnægi ekki ákvæðum stjórnsýslulaga eða sjónarmiðum um góða stjórnsýsluhætti. Hafi stefndi þannig ekki fullnægt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, ekki hafi verið gætt andmælaréttar og þá hafi ekki verið farið eftir lögætisreglu stjórnsýsluréttarins.

Sýknukröfu reisir stefndi, Bláskógabyggð, á því að synjun lögheimilisskráningar stefnenda hafi verið lögmeð þar eð þeir hafi ekki uppfyllt skilyrði 1. gr. lögheimilislaga til fastrar búsetu í skilningi ákvæðisins. Við túlkun á 1. mgr. 1. gr. laganna um lögheimili beri að líta til ákvæða annarra laga sem og annarra fyrirmæla um heimildir og skyldur sveitarfélaga, þ.m.t. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Geti dvöl í sumarhúsi, sem byggt sé á landsvæði er skipulagt hafi verið sem frístundabyggð, á engan hátt talist til fastrar búsetu í skilningi lögheimilislaga. Sé slík búseta andstæð heimildum og tilgangi hagnýtingar húsnæðis. Grundvallist sú niðurstaða m.a. á því að samkvæmt 1. mgr. gr. 4.11. skipulagsreglugerðar nr. 400/1998 sé frístundabyggð einungis ætluð fyrir frístundahús, sbr. ennfremur 3. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti. Verði dvöl í sumarhúsi í frístundabyggð einungis jafnað til orlofs í skilningi 1. gr. lögheimilislaga og geti því ekki verið grundvöllur lögheimilisskráningar.

Verði ekki á framangreint fallist er á því byggt að dvöl stefnenda í umræddu húsi falli undir 3. mgr. 1. gr. lögheimilislaga. Af orðaalagi ákvæðisins megi ljóst vera að upptalning húsnæðis þar sé ekki tæmandi heldur sé þar tilgreint húsnæði sem fólk dvelur almennt tímabundið í. Sé líkleg ástæða þess, að sumarhús eru ekki tilgreind þar sérstaklega, sú að ekki tíðkist að fólk dvelji langdvölum í slíku húsnæði og því hafi verið talið óþarft að taka það sérstaklega fram.

Þá vísar stefndi til 1. mgr. 78. gr. laga nr. 33/1944, um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, en samkvæmt því ákvæði skuli sveitarfélög ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Ráða megi af ákvæðum laga nr. 73/1997 og reglugerðum, settum á grundvelli þeirra, að markmið með gerð skipulags í sveitarfélagi taki mið af hagsmunum sveitarfélags, íbúum þess, atvinnustarfsemi o.fl. Á sveitarfélögum hvíli margvíslegar skyldur, m.a. gagnvart íbúum og atvinnufyrirtækjum. Hafi ákvæði reglugerðar nr. 400/1998 að geyma skýr fyrirmæli um aðgreiningu byggðar eftir því til hverra nota landsvæði eru. Vísist í því sambandi til 4. kafla laga nr. 73/1997 þar sem tilgreind sé aðgreining landsvæða eftir landnotkun. Sé tilgangur þessa sá að sveitarfélögum gefist færi á að skilgreina svæði eftir landnotkun og um leið aðgreina þá þjónustu og/eða þjónustustig sem við eigi í hverju tilviki. Væri sveitarfélögum t.d. eftir atvikum skylt á grundvelli jafnræðissjónarmiða að tryggja öllum íbúum sömu þjónustu hvar sem þeir dveljast að því tilskildu að þeir ættu þar lögheimili. Felist í því m.a. sú brýna nauðsyn að íbúar búi á skilgreindu íbúasvæði. Séu hagsmunir sveitarfélaga af því að takmarka heimildir til lögheimilisskráningar því verulegir. Lóðin Iða sé á landsvæði sem skipulagt sé sem frístundabyggð. Kveði 1. mgr. gr. 4.11. í reglugerð nr. 400/1998 á um að svæði fyrir frístundabyggð séu svæði ætluð fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki sé ætluð til heilsársbúsetu. Marki gildandi skipulag nýtingarrétt landsvæðis og samhliða útiloki það tiltekna notkun, þ.m.t. þá sem um er deilt í máli þessu. Takmarkist heimildir til hagnýtingar og lögheimilisskráningar af slíkum ákvæðum. Þá hafi umrætt hús í upphafi verið byggt fyrir tiltekna notkun.

Það hafi byggjanda hússins og eigendum verið ljóst og beri þeim að virða slík fyrirmæli um notkun. Þá sé á það bent að í umsókn um byggingu hússins hafi verið óskað heimildar til að reisa sumarhús. Geti stefnendur því ekki síðar breytt hagnýtingu húsnæðis eða eftir atvikum landsvæðis í andstöðu við framangreindar forsendur.

Á því er einnig byggt af hálfu stefnda að fyrirkomulag skráninga í þjóðskrá byggist á langri hefð og framkvæmd sem viðgengist hafi í 50 ár. Hafi dvöl í sumarhúsi aldrei verið jafnað til fastrar búsetu þannig að slíkt hafi talist viðhlítandi grundvöllur lögheimilisskráningar. Hafi venja og/eða hefð komist á fyrir gildandi tilhögun og beri að leggja það til grundvallar við úrslausn málsins.

Að lokum mótmælir stefndi að hann hafi við meðferð málsins brotið gegn ákvæðum stjórnsýslulaga og/eða málsmeðferð hafi á annan hátt verið ábótavant. Hafi afstaða hans í málinu þvert á móti byggst á lögætum sjónarmiðum og ákvörðunum.

Um sýknukröfu vísar stefndi, Hagstofa Íslands, til sömu lagaraka og meðstefndi.

IV.

Í 11. gr. lögheimilislaga segir að leiki vafi á um lögheimili manns, sé þjóðskránni, hlutaðeigandi manni eða sveitarfélagi, sem málið varðar, rétt að höfða mál til viðurkenningar á hvar lögheimili hans skuli talið. Skal þess gætt að þjóðskráin og sá maður, sem í hlut á, eigi aðild að slíku máli, en að öðru leyti fer um málið eftir almennum reglum um meðferð einkamála í héraði. Með vísan til framangreinds lagaákvæðis var stefnendum rétt að höfða viðurkenningarmál þetta og þá var það jafnframt skylda þeirra samkvæmt sama ákvæði að beina kröfum sínum að stefnda, Hagstofu Íslands.

Í dómkröfu stefnenda felst í raun krafa um ógildingu þeirrar ákvörðunar stefnda, Bláskógabyggðar, að neita þeim um að skrá lögheimili sitt í sveitarfélaginu. Með skírskotun til þess og samkvæmt skýrri heimild í nefndri 11. gr. laga um lögheimili til að leita viðurkenningardóms í máli sem þessu var stefnendum engin þörf á að krefjast sérstaklega ógildingar ákvörðunar sveitarfélagsins og krefjast jafnframt viðurkenningar á réttindum sínum.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 21/1990 getur enginn átt lögheimili hér á landi á fleiri en einum stað í senn. Stefnendur leita í máli þessu viðurkenningardóms á þeim réttindum að þeir eigi lögheimili hjá stefnda, Bláskógabyggð, en lögheimili þeirra er nú í Reykjavík og verður þar áfram fari svö að dómkrafa þeirra verði ekki tekin til greina. Verður hvorki ráðið af 11. gr. laganna að stefnendum beri skylda til að stefna Reykjavíkurborg né að sá aðili hafi, eins og hér stendur á, þá hagsmuni að lögum af úrslitum málsins að sérstök þörf hafi verið á að stefna honum.

Með vísan til framanskráðs er kröfum stefndu um frávísun málsins hafnað.

V.

Í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 21/1990, kemur meðal annars fram að helsta markmiðið með endurskoðun lögheimilislaga sé að skapa meiri festu í skilgreiningu og ákvörðun lögheimilis en verið hefur. Sé stefnt að því að það verði meginregla að menn hafi lögheimili þar sem þeir hafa fasta búsetu. Sé hugtakið föst búseta því þungamiðja í frumvarpinu og sé lögð áhersla á að skilgreina það hugtak með ótvíræðum hætti.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. lögheimilislaga er lögheimili manns sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu. Þá segir í 2. mgr. 1. gr. að maður teljist hafa fasta búsetu á þeim stað þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómsundum sínum, hefur heimilismuni sína og þar sem svefnstaður hans er þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika. Fram kemur í athugasemdum með 1. gr. laganna að í 2. mgr. greinarinnar sé gert ráð fyrir að tekin verði upp svonefnd svefnstaðarregla en í því felist að maður telst hafa fasta búsetu þar sem svefnstaður hans er þegar hann er ekki fjarverandi. Í 3. mgr. 1. gr. kemur fram að dvöl í gistihúsi, fangelsi, vinnuhæli, sjúkrahúsi, athvarfi, heimavistaraskóla, verbúð, vinnubúðum eða öðru húsnæði, sem jafna má til þessa, er ekki ígildi fastrar búsetu.

Í málinu er ekki deilt um að stefnendur hafi fasta búsetu í húsi sínu að Iðu, lóð nr. 11 í Bláskógabyggð, þeir dveljist þar að jafnaði í tómstundum og hafi þar heimilismuni sína og að þar sé venjubundinn svefnstaður þeirra. Verður dvöl þeirra í umræddu húsnæði því engan veginn jafnað til tímabundinnar dvalar í gísthúsi, fangelsi, vinnuhæli, sjúkrahúsi, athvarfi, heimavistaraskóla, verbúð, vinnubúðum, sbr. 2. mgr. 1. gr. lögheimilislaga.

Lög nr. 21/1990 eru sérlög um hvar beri að skrá lögheimili manns. Samkvæmt 3. gr. laganna skal lögheimili, svo framarlega sem unnt er, talið vera í tilteknu húsi við tiltekna götu eða á tilteknum stað í nafngreindu húsi eða á sveitabæ. Er ekki fyrir að fara frekari skilyrðum til skráningar lögheimilis á tilteknum stað en þar greinir og eru þau uppfyllt af hálfu stefnenda. Þá er jafnframt ágreiningslaust með aðilum að umrætt húsnæði stefnenda uppfyllir öll skilyrði til varanlegrar búsetu í því, í lögnum, sem skýra verður samkvæmt orðanna hljóðan, er hvergi lagt bann við því að maður eigi lögheimili á landsvæði er skipulagt hefur verið sem frístundabyggð.

Það er því niðurstaða dómsins að stefnendur uppfylli öll lagaskilyrði til þess að lögheimili þeirra verði skráð í ofangreindu húsnæði. Verður krafa þeirra þar um því tekin til greina.

Eftir þessum úrslitum og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 þykir rétt að stefndi, Bláskógabyggð, greiði stefnendum sameiginlega 400.000 krónur í málskostnað, er renni í ríkissjóð, en eftir atvikum er rétt að málskostnaður milli stefnenda og stefnda, Hagstofu Íslands, falli niður. Gjafsóknarkostnaður stefnenda, þar með talin þóknun lögmanns þeirra, Guðjóns Ægis Sigurjónssonar héraðsdómslögmanns, sem þykir hæfilega ákveðin 400.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.

Dóminn kvað upp Helgi I. Jónsson dómstjóri.

Dómsorð:

Frávísunarkröfum stefndu, Bláskógabyggðar og Hagstofu Íslands, er hafnað.

Lögheimili stefnenda, Guðlaugs Hilmarssonar, Guðbjargar Rósar Haraldsdóttur, Gunnars Inga Guðlaugssonar, Kristmanns Hilmars Guðlaugssonar og Ástu Sóllilju Guðlaugsdóttur, er að Iðu, lóð nr. 11, Bláskógabyggð.

Stefndi, Bláskógabyggð, greiði stefnendum 400.000 krónur í málskostnað, er renni í ríkissjóð.

Málskostnaður milli stefnenda og stefnda, Hagstofu Íslands, fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnenda, þar með talin þóknun lögmanns þeirra, Guðjóns Ægis Sigurjónssonar héraðsdómslögmanns, 400.000 krónur, greiðist úr ríkissjóði.



Aðrar útgáfur af skjalinu: PDF - Word Perfect. Ferill 220. máls.

Þskj. 221 – 220. mál.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um lögheimili, nr. 21/1990, með síðari breytingum,
og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

I. KAFLI

Breytingar á lögum um lögheimili, nr. 21/1990, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 3. mgr. 1. gr. laganna bætist nýr málslíður er hljóðar svo: Sama gildir um húsnæði í skipulagðri frístundabyggð.

2. gr.

Við lögin bætist ákvæði til bráðabirgða er hljóðar svo:

Síðari málslíður 3. mgr. 1. gr. laganna raskar ekki skráningu lögheimilis í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð sem færð hefur verið í Þjóðskrá fyrir 1. janúar 2007.

II. KAFLI

Breytingar á skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Á eftir orðskýringunni *Framkvæmdaleyfi* kemur ný orðskýring er hljóðar svo: *Frístundabyggð: Svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu.*
- b. Á eftir orðinu „íbúðir“ í orðskýringunni *Landnotkun* kemur: *frístundahús.*

4. gr.

Á eftir orðinu „íbúðarbyggð“ í 2. másl. 2. mgr. 9. gr. laganna kemur: *frístundabyggð.*

III. KAFLI

Gildistaka og lagaskil.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Ákvæði 1. gr. laganna gildir þó ekki um afgreiðslu tilkynninga um flutning lögheimilis í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð sem berast Þjóðskrá fyrir 1. janúar 2007.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Hinn 14. apríl 2005 var kveðinn upp í Hæstarétti dómur í máli nr. 474/2004. Niðurstaða Hæstaréttar var sú að sveitarfélaginu Bláskógabyggð hefði ekki verið heimilt að synja tiltekinni fjölskyldu um skráningu lögheimilis í sumarhúsi. Vísaði Hæstiréttur til þess að í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar nytu einstaklingar réttar til að ráða búsetu sinni, enda stangaðist slík ákvörðun ekki á við lög og þeir hefðu að einkarétti yfirráð yfir þeim stað. Í dóminum kemur enn fremur fram að ekki hafi verið vísað til haldbærra heimilda, hvorki í skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, né öðrum lögum, sem sett gætu skorður við skráningu lögheimilis í sumarhúsi á svæði sem ætlað væri fyrir frístundabyggð eða fælu í sér að búsetu mætti ekki taka upp í húsi nema það fullnægði nánar tilgreindum kröfum um frágang eða búnað.

Grundvöllurinn að niðurstöðu Hæstaréttar er því sá að ekki hafi í lögum verið að finna ákvæði sem takmarkað gæti rétt einstaklings til að skrá lögheimili sitt í sumarhúsi, enda hefði hann þar raunverulega búsetu í skilningi laga um lögheimili.

II.

Umræddur dómur hefur orðið tilefni erinda sem félagsmálaráðuneytinu hafa borist frá sveitarfélögum og samtökum þeirra. Má nefna að stjórn Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga skoraði í kjölfar dóms Hæstaréttar á félagsmálaráðherra að beita sér fyrir því að lög um lögheimili, nr. 21/1990, verði endurskoðuð með það í huga að komið verði í veg fyrir að hægt sé að skrá lögheimili í skipulagðri frístundabyggð. Þessi áskorun var ítrekuð á aðalfundi samtakanna sem haldinn var 25. og 26. nóvember 2005. Vísar aðalfundurinn til þess að ef lögin standi óhöggðu muni það kalla á verulega aukna þjónustu og kostnað fyrir sveitarfélögin og einnig sé með því litið fram hjá rétti þeirra mörgu sem hafi reist sér sumarhús á þar til skipulögðum svæðum.

III.

Félagsmálaráðherra skipaði 28. júní 2005 starfshóp til að meta áhrif dóms Hæstaréttar frá 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004 varðandi búsetu í frístundabyggð á þjónustuhlutverk sveitarfélaga. Starfshópnum var m.a. falið að fara yfir tengsl lögheimilislaga við ákvæði annarra laga og reglugerða sem kveða á um skyldur sveitarfélaga gagnvart íbúum sínum, kröfur til mannvirkja og skipulag búsetu.

Í starfshópnum áttu sæti Ingibjörg Halldórsdóttir, lögfræðingur í umhverfisráðuneyti, Stefán Thors skipulagsstjóri, Skúli Guðmundsson, skrifstofustjóri á Hagstofu Íslands, Sveinn A. Sæland, oddviti Bláskógabyggðar, Trausti Fannar Valsson, lögfræðingur hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og Guðjón Bragason, skrifstofustjóri í félagsmálaráðuneyti, sem var formaður starfshópsins. Eyjólfur Ármannsson, lögfræðingur hjá Skipulagsstofnun, tók virkan þátt í starfi starfshópsins sem varamaður Stefáns Thors. Einnig sat Margrét Sigurðardóttir, sveitarstjóri Grímsnes- og Grafningshrepps, þrjá fundi starfshópsins sem varamaður Sveins A. Sælands. Starfshópurinn fékk á sinn fund Pál Þórhallsson, lögfræðingur í forsætisráðuneytinu, til að ræða hugsanleg álitamál er tengdust mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu.

Tillögur starfshópsins voru lagðar fram í formi þessa frumvarps.

IV.

Skipulags- og byggingarlög fela sveitarstjórnnum gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Í slíkum áætlunum skal marka stefnu um landnotkun og þróun byggðar, setja fram markmið um einstaka þætti vegna íbúðarbyggðar, atvinnusvæða, náttúruverndar, samgangna o.fl. Í skipulags- og byggingarlögum er þannig gert ráð fyrir að skipulagsáætlanir séu stjórnþæki á forræði sveitarfélaga innan þess ramma sem markaður er í lögum hverju sinni.

Dómur Hæstaréttar Íslands frá 14. apríl 2005, þar sem fjallað var um rétt til lögheimilisskráningar í húsi sem samkvæmt skipulagi taldist frístundahúsnæði, byggist á því að lagaákvæði skorti til að hægt væri að synja um skráningu lögheimilis. Veitir 66. gr. stjórnarskrárinnar löggjafanum svigrúm til að setja í lög ákvæði sem takmarka rétt til búsetu og verður dómur Hæstaréttar ekki skilinn á þann veg að hann útiloki löggjöf sem hafi það að markmiði að gera sveitarfélögum mögulegt að framfylgja skipulagi. Vegna fyrirmæla 66. gr. stjórnarskrárinnar um rétt manna til að ráða búsetu sinni geta ákvæði í skipulagi hins vegar ekki ein og sér haft áhrif á rétt manna til skráningar á lögheimili í húsnæði sem þeir sannanlega búa í og telst íbúðarhæft. Í þessu felst að úrræði sveitarstjórna til að marka stefnu um þróun íbúðarbyggðar eru takmarkaðri en áður var talið.

Í nútímasamfélagi eru áætlanir um framkvæmdir og uppbyggingu mikilvægar. Bæði einstaklingar og opinberir aðilar þurfa að geta séð fyrir nýtingu og ráðstöfun fasteigna, uppbyggingu á þjónustu, þjónustustig og fleiri atriði. Út frá skipulagssjónarmiði skiptir miklu máli hvort heimilt verður að ýta tiltekið húsnæði til fastrar búsetu eða ekki. Áðurnefndur dómur hefur leitt í ljós að skipulagsforsendur veita ekki fullkomna leiðsögn í þeim efnum.

Dómur Hæstaréttar hefur ekki enn þá leitt til mikilla breytinga á búsetu fólks hér á landi eða haft veruleg áhrif á starfsemi sveitarfélaganna. Ef slíkir flutningar fólks færast í vöxt verður á hinn bóginn að telja að áhrifin gætu orðið víðtæk. Opinber þjónusta getur til að mynda orðið dýrari og af þeim sökum gæti þurft að draga úr þjónustu þar sem tekjustofnar sveitarfélaganna eru takmarkaðir. Það er mikilvægur þáttur í sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga að þau geti innan marka laga forgangsraðað verkefnum og ákveðið útfærslu þeirrar þjónustu sem þau veita, m.a. í þeim tilgangi að nýta tekjustofna sína af hagkvæmni. Algert frjálstræði í vali á búsetu innan sveitarfélags getur þannig ekki aðeins grafið undan forræði sveitarfélaga í skipulagsmálum heldur getur það einnig haft áhrif á rekstrargrundvöll þeirra. Eru slíkar afleiðingar sérstaklega nærtækar í víðfeðmum sveitarfélögum þar sem stórar sumarhúsa byggðir eru og eigendur sumarhúsa jafnvel margfalt fleiri en íbúar viðkomandi sveitarfélags. Auk þess eru aðstæður víða þannig í frístundabyggðum að erfitt er að tryggja þjónustu allt árið um kring vegna þess að aðgengi er erfitt og til dæmis er snjómokstur nánast útilokaður nema með óheyrilegum tilkostnaði.

Starfshópurinn skoðaði einkum fjóra mögulega kosti til að bregðast við dómi Hæstaréttar:

1. Að breyta lögheimilislögum, og/ eða skipulags- og byggingarlögum, þannig að þar verði skýrt tekið fram að óheimilt sé að skrá lögheimili í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð.
2. Að breyta skipulags- og byggingarlögum með þeim hætti að dvöl í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð verði takmörkuð við tiltekin tímabil. Afleiðing þessa yrði sú að föst búseta, og þar með skráning lögheimilis, yrði ekki heimil í slíku húsnæði.
3. Að leyfa fasta búsetu og skráningu lögheimilis í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð, en breyta lögum þannig að íbúar á slíkum svæðum nytu minni þjónustu en aðrir íbúar viðkomandi sveitarfélags.
4. Að aðhafast ekkert.

Eftir ítarlega umræðu varð það niðurstaða starfshópsins að einungis fyrsti kosturinn hentaði þeim markmiðum sem nauðsynlegt væri að ná fram, án þess að takmarka um of réttindi borgaranna, sbr. 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar. Í tillögunni felst að bætt er við 1. gr. lögheimilislaga ákvæði um að dvöl í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð geti ekki talist ígildi fastrar búsetu og að skráning lögheimilis í slíku húsnæði verði af þeirri ástæðu óheimil. Til að tryggja skýrleika laga telur starfshópurinn jafnframt nauðsynlegt að gera breytingar á skipulags- og byggingarlögum, í samræmi við 4. gr. frumvarpsins.

Þessi leið tekur aðeins á skráningu lögheimilis en ekki því hvar viðkomandi raunverulega býr. Má

segja að tillagan gangi að því leyti gegn þeirri meginreglu laga um lögheimili að lögheimilisskráning endurspegli raunverulega búsetu. Sú meginregla er þó ekki fortakslaus og má nefna sem dæmi ákvæði lögheimilislaga um lögheimilisskráningu námsmanna og alþingismanna, sbr. 4. og 9. gr. laganna.

Starfshópurinn var hins vegar sammála um að leggja ekki til takmarkanir sem til dæmis heimiluðu einungis dvöl hluta úr ári í frístundabyggð. Sú leið hefur m.a. annars verið farin í Danmörku en ekki verður séð að þörf sé á svo róttækum aðgerðum hér á landi sem m.a. fælu í sér að miklar takmarkanir yrðu settar á nýtingu sumarhúsa sem þegar hafa verið byggð. Hugsanlegur ókostur við þá leið sem starfshópurinn leggur til er sá að hún veitir enga tryggingu fyrir því að fólk setjist ekki að í frístundabyggðum, enda ekki í lögum úrræði til að bera fólk út eða beita öðrum þvingunarúrræðum dveljist það „of lengi“ í slíku húsnæði ef slík búseta telst ekki ógna öryggi þess. Tillagan útilokar þannig ekki að einstakir sumarhúsaeygendur þurfi að sæta því að í húsnæði í nágrenni þeirra, sem þeir máttu vænta að aðeins yrði nýtt sem frístundahús, sé í raun föst búseta. Á hinn bóginn má benda á að ef óheimilt er að skrá lögheimili í frístundabyggð felst þegar í því ákveðin en óbein takmörkun á flutningi fólks í frístundahúsnæði. Viðkomandi mun þá ekki teljast íbúi viðkomandi sveitarfélags og njóta þar sömu réttinda og aðrir íbúar til ýmiss konar þjónustu sem sveitarfélagið veitir. Má ætla að þegar af þeirri ástæðu muni færri en ella flytja búferlum í frístundahúsnæði.

Sá valkostur að skilgreina í lögum mismunandi rétt íbúa sveitarfélags til þjónustu eftir tegund búsetu var rædd nokkuð í starfshópnum. Hægt er að nefna ýmis rök gegn því að fara þá leið. Fyrst og fremst yrði slíkt fyrirkomulag að öllum líkindum of flókið í framkvæmd auk þess sem erfitt yrði að taka í lögum á öllum þeim álitamálum sem upp kunna að koma, svo sem um stjórnarskrárvarinn rétt borgaranna til ýmissar grunnþjónustu.

Loks ber að nefna þann valkost að gera engar breytingar á lögum. Ljóst er af dómi Hæstaréttar að möguleikar sveitarfélaga til að hafa áhrif á búsetu fólks eru minni en áður var talið, að óbreyttum lögum. Nú þegar er nokkuð um að sveitarfélögum berist óskir um skráningu í frístundabyggð. Haldi sú þróun áfram í einhverjum mæli mun það óhjákvæmilega hafa áhrif á þjónustuhlutverk sveitarfélaganna. Á öðrum Norðurlöndum hefur ásókn í búsetu í sumarhúsum aukist hin síðari ár. Engin ástæða er til að ætla að sama þróun muni ekki eiga sér stað hér á landi og er hún raunar þegar hafin. Af ástæðum sem þegar hafa verið raktar er það mat starfshópsins að aðgerðaleyfi sé ekki góður kostur út frá hagsmunum sveitarfélaga. Ef einnig er litið til réttinda og hagsmuna annarra aðila en sveitarfélaganna, svo sem einstaklinga sem hafa komið sér upp sumarhúsi í þeirri vissu að í nágrenni þeirra yrði ekki fólk með fasta búsetu, virðist ljóst að dómur Hæstaréttar kallar á atbeina öggjafans. Loks má benda á að ef beðið er með aðgerðir getur staða þeirra sem fengið hafa lögheimilisskráningu í frístundahúsnæði orðið enn vandmeðfarnari en ella.

V.

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði við 1. gr. lögheimilislaga ákvæði um að dvöl í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð geti ekki talist ígildi fastrar búsetu og að skráning lögheimilis í slíku húsnæði verði af þeirri ástæðu óheimil. Til að tryggja skýrleika laga eru jafnframt lagðar til breytingar á skipulags- og byggingarlögum þar sem einkum er fjölgað orðskýringum. Í raun felst í þessari tillögu að fest verði í sessi það réttarástand sem menn töldu að væri fyrir hendi þar til dómur Hæstaréttar féll 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004.

Rétt er að benda á að framangreind lagabreyting mun ekki hafa þau áhrif að útilokað verði að fá samþykki fyrir lögheimilisskráningu í skipulagðri frístundabyggð ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu. Slík skráning getur hins vegar ekki farið fram fyrr en sveitarstjórn hefur samþykkt breytingu á skipulagi fyrir viðkomandi svæði. Jafnframt skal bent á að breytingin útilokar ekki skráningu lögheimilis í sumarhúsum sem standa utan skipulagðrar frístundabyggðar ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu.

Sú leið sem lögð er til í frumvarpinu er fremur hentug og einföld í framkvæmd þrátt fyrir að hún

gangi gegn meginreglu lögheimilislaga eins og áður var nefnt. Má jafnframt benda á að með þessari breytingu yrðu reglur um skráningu lögheimilis og búsetu í frístundabyggð færðar í sama horf og almennt var talið að væri við lýði áður en fyrrnefndur dómur Hæstaréttar féll í apríl 2005. Verði frumvarpið að lögum mun það efla skipulagsvald sveitarfélaga. Skipulags- og byggingarlög byggjast á þeirri grundvallarreglu að skipulag sé bindandi og nýting húsnæðis þurfi að vera í samræmi við heimila landnotkun. Þegar sumarhús er byggt í skipulagðri frístundabyggð á raunar strangt til tekið að sækja um byggingarleyfi til að breyta notkun húsnæðisins til heilsársbúsetu. Í þessu sambandi má benda á að nýjum eignum er ekki bætt í húsaskrá Þjóðskrár nema með samþykki viðkomandi sveitarfélags. Loks ber að hafa í huga að sú lagabreyting sem hér er lögð til mun á engan hátt girða fyrir að sveitarstjórn geti fallist á að breyta skipulagi þannig að frístundabyggð verði skilgreind sem íbúðarbyggð komi til dæmis fram um það ósk frá eigendum sumarhúsa í frístundabyggð eða landeigendum.

VI.

Á fundum starfshópsins var ítarlega rætt hvort sú leið sem lögð er til í frumvarpinu gæti talist brot á mannréttindum þeirra sem vilja skrá lögheimili í frístundahúsi. Í dómi Hæstaréttar frá 14. apríl sl. segir m.a. svo:

„Stefndu njóta í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar réttar til að ráða búsetu sinni, enda stangist slík ákvörðun ekki á við lög og þau hafi að einkarétti yfirráð yfir þeim stað. Áfrýjendur hafa ekki vísað til haldbærra heimilda, hvorki í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 né öðrum lögum, sem sett geta skordur við því að stefndu eigi heimili í sumarhúsi á svæði, sem ætlað er fyrir frístundabyggð, eða fela í sér að búsetu megi ekki taka upp í húsi nema það fullnægi nánar tilgreindum kröfum um frágang eða búnað. Geta áfrýjendur af þessum sökum ekki að lögum staðið því í vegi að stefndu haldi heimili á þeim stað, sem greinir í dómkröfu þeirra.“

Meginröksemdin að baki niðurstöðu Hæstaréttar er því 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 4. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, en þar segir svo:

„Allir, sem dveljast löglega í landinu, skulu ráða búsetu sinni og vera frjálssir ferða sinna með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum.“

Í ritinu Stjórnskipunarréttur (1997) eftir Gunnar G. Schram segir svo um þetta ákvæði, á bls. 487:

„Í ferðafrelsinu felst fyrst og fremst að menn eiga að geta ferðast innan íslensks yfirráðasvæðis án takmarkana og án þess að vera undir sérstöku eftirliti. Með sama hætti eiga menn rétt á að velja sér dvalarstað á landinu án afskipta frá stjórnvöldum. Í 4. mgr. 66. gr. kemur fram að þessi réttur er þó ekki án undantekninga, því heimilt er að setja honum takmarkanir með lögum. Í ákvæðinu er ekki nánar skýrt hvert megi vera efni slíkra undantekninga, en gera verður þá kröfu að þær hafi réttmætan tilgang og séu nauðsynlegar. Í þessu sambandi má m.a. taka mið af 3. mgr. 2. gr. 4. samningsviðauka við MSE.“

Áðurnefnd 2. gr. 4. viðauka mannréttinasáttmála Evrópu hljóðar svo:

„1. Allir þeir sem á löglegan hátt eru staddir á landi einhvers ríkis skulu frjálssir ferða og dvalarstaðar þar í landi.

2. Öllum ber réttur til brottfarar úr landi, einnig úr eigin landi.

3. Eigi má leggja nokkrar hömlur á vernd slíkra réttinda, umfram það sem lög standa til og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, í þágu allsherjarreglu, til að firra glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

4. Réttindi þau, er greinir í 1. mgr., geta á tilteknum landsvæðum sætt takmörkunum, svo fremi að þeim sé beitt að lögum og séu réttlætanager vegna almennra hagsmuna í lýðræðislegu þjóðfélagi.“

Í ljósi framangreindra ákvæða vaknar sú spurning hvaða takmarkanir verða lagðar á rétt manna til að ráða búsetu sinni og með hvaða hætti slíkt verður gert. Telja verður að upptalningin á þeim takmörkunum í 3. og 4. mgr. 2. gr. 4. viðauka mannréttinasáttmálans sé tæmandi, en hins vegar eru þær takmarkanir ekki alveg skýrar, svo sem um það hvað telst nauðsynlegt í þágu almannaheilla.

Að mati starfshópsins hefur takmörkun á skráningu lögheimilis í húsnæði sem stendur á svæði sem ætlað er til frístundabyggðar réttmætan tilgang og einnig er hún nauðsynleg í þágu almannahagsmuna, eins og ætla má að stjórnarskráin geri kröfu um. Ekki er þá eingöngu átt við hagsmuni sveitarfélaganna og almannahagsmuni af því að nýting lands og landsgæða fari að tilteknum fyrir fram settum áætlunum sem miða að því að landnýting sé sem hagkvæmust til langtíma litið. Hér skipta einnig máli hagsmunir þeirra fjölmörgu einstaklinga sem aflað hafa sér lóða í frístundabyggðum og reist þar frístundahús með væntingar um að þar verði til framtíðar sumarhúsabyggð með takmarkaðri búsetu en ekki heilsársbúseta margra manna. Ber í þessu sambandi að hafa í huga að skipulag er ekki aðeins stjórnæki yfirvalda heldur taka borgararnir oft mið af því að nýting lands og fasteigna verði með tilteknum hætti þegar þeir gera sínar eigin áætlanir.

Að öðru leyti vísast til athugasemda við einstaka kafla frumvarpsins.

Athugasemdir við einstaka kafla frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að við 3. mgr. 1. gr. lögheimilislaga verði bætt ákvæði um að skráning á lögheimili sé óheimil í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð. Í raun felst í þessari tillögu að það réttarástand, sem menn töldu að væri fyrir hendi þar til dómur Hæstaréttar féll 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004, verði fest í sessi. Eins og rakið er í almennum athugasemdum með frumvarpinu verður að gera þá kröfu að takmörkun á skráningu lögheimilis í húsnæði, sem stendur á svæði sem skipulagt er fyrir frístundabyggð, hafi réttmætan tilgang og einnig sé hún nauðsynleg í þágu almannahagsmuna. Lagabreyting sem uppfylli þessi skilyrði fari þar af leiðandi ekki í bága við 66. gr. stjórnarskrárinnar eða aðrar skuldbindingar Íslands samkvæmt mannréttindasáttmálum.

Rétt er að benda á að sú lagabreyting sem lögð er til í frumvarpinu hefur ekki þau áhrif að með öllu verði útilokað að fá samþykki fyrir lögheimilisskráningu í skipulagðri frístundabyggð ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu. Slík skráning getur hins vegar ekki farið fram fyrir en sveitarstjórn hefur samþykkt breytingu á skipulagi fyrir viðkomandi svæði þannig að það sé skilgreint sem íbúðarbyggð. Jafnframt skal bent á að breytingin útilokar ekki skráningu lögheimilis í sumarhúsum sem standa utan skipulagðrar frístundabyggðar.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögheimilislögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða. Tilgangur kvæðisins er að koma í veg fyrir hugsanleg álitamál um afturvirkni lagabreytingarinnar. Líta verður á heimild til að skrá lögheimili í húsnæði sem tiltekin réttindi, sbr. 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar og fyrrnefndan dóm Hæstaréttar frá 14. apríl 2005. Með því að taka sérstaklega af skarið um lagaskil með þeim hætti sem hér er lagt til er komist hjá því að taka sérstaka afstöðu til þess hvort og hvernig væri heimilt að takmarka slík réttindi með afturvirkum hætti. Sú tilhögun sem hér er lögð til horfir til einföldunar en tryggir jafnframt réttindi þeirra einstaklinga sem eiga húsnæði sem frumvarpið hefur áhrif á og hafa þegar fengið skráð þar lögheimili eða gert ráðstafanir til að fá lögheimili skráð þar.

Í greininni er miðað við að skráning lögheimilis í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð sem skráð hefur verið í Þjóðskrá fyrir 1. janúar 2007 raskist ekki verði frumvarpið að lögum. Einnig er í 3. gr. frumvarpsins miðað við að óafgreiddar umsóknir, sem hafa borist Þjóðskrá fyrir sama tíma en hafa enn ekki hlotið endanlega afgreiðslu, verði meðhöndlaðar eftir ákvæðum gildandi laga sem skýrð verði í samræmi við áður nefndan dóm Hæstaréttar frá 14. apríl 2005.

Rétt er að benda sérstaklega á að í orðalagi ákvæðisins um að síðari málsliður 3. mgr. 1. gr. laganna raski ekki skráningu lögheimilis felst að réttur til að skrá lögheimili verður framvegis bundinn við það hús sem um ræðir, en ekki þann eða þá einstaklinga sem hafa þar skráð lögheimili 1. janúar 2007. Er þá horft til þess að nauðsynlegt er að gera ráð fyrir að aðrir en eigandi húsnæðis eða núverandi íbúi eigi þess kost að skrá þar lögheimili í framtíðinni, svo sem maki og eða börn viðkomandi. Þess er tæplega að vænta að um mörg slík tilvik verði að ræða.

Um II. kafla.

Í 3.-4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 2. og 9. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, með síðari breytingum. Lagt er til að við 2. gr. laganna bætist ný orðskýring þar sem tekið er fram að frístundabyggð sé svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu. Einnig er lagt til að við skilgreiningu á „landnotkun“ í 6. mgr. sömu greinar bætist orðið frístundahús. Loks er sams konar breyting lögð til í 9. gr. laganna.

Um III. kafla.

Fimmta grein frumvarpsins þarfnast ekki skýringa en um lagaskil vísast til athugasemda varðandi 2. gr. frumvarpsins.

Fylgiskjal I.

*élagsmálaráðuneyti,
skrifstofa sveitarstjórnarmála:*

Mat á áhrifum frumvarps til laga um breytingu á lögum um lögheimili og skipulags- og byggingarlögum.

(Gert í samræmi við samkomulag ríkis og sveitarfélaga, dags. 31. desember 2005.)

Frumvarpið byggist á tillögu starfshóps sem félagsmálaráðherra skipaði hinn 28. júní 2005 til að meta áhrif dóms Hæstaréttar frá 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004 varðandi búsetu í frístundabyggð á þjónustuhlutverk sveitarfélaga. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar frá umhverfissráðuneyti, Skipulagsstofnun, Þjóðskrá, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og félagsmálaráðuneyti en auk þess var óformlegt samráð haft við fulltrúa Landssamtaka sumarhúsaeigenda um efni frumvarpsins.

Niðurstaða Hæstaréttar í áður nefndum dómi var sú að sveitarfélaginu Bláskógabyggð hefði ekki verið heimilt að synja fjölskyldu um skráningu lögheimilis í sumarhúsi. Ef slík breyting á búsetu fólks færir í vöxt má reikna með að áhrifin gætu orðið víðtæk. Þjónusta sveitarfélaga getur til að mynda orðið dýrari og af þeim sökum gæti þurft að draga úr þjónustu þar sem tekjustofnar sveitarfélaganna eru takmarkaðir. Það er mikilvægur þáttur í sjálfsforræði sveitarfélaga að þau geti innan þeirra marka sem lög ákveða forgangsraðað verkefnum og ákveðið útfærslu þeirrar þjónustu sem þau veita, m.a. í þeim tilgangi að nýta tekjustofna sína á hagkvæman hátt. Algert friðsræði í vali á búsetu innan sveitarfélags getur þannig ekki aðeins grafið undan forræði sveitarfélaga í skipulagsmálum heldur getur það einnig haft áhrif á rekstrargrundvöll þeirra. Eru slíkar afleiðingar sérstaklega nærtækar í víðfeðmum sveitarfélögum þar sem stórar sumarhúsabyggðir eru og eigendur sumarhúsa jafnvel margfalt fleiri en íbúar viðkomandi sveitarfélags.

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði við 1. gr. lögheimilislaga ákvæði um að dvöl í húsnaði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð geti ekki talist ígildi fastrar búsetu og að skráning lögheimilis í slíku húsnaði verði af þeirri ástæðu óheimil. Til að tryggja skýrleika laga eru jafnframt lagðar til breytingar á skipulags- og byggingarlögum þar sem einkum er fjölgað orðskýringum. Í raun felst í þessari tillögu að fest verði í sessi það réttarástand sem menn töldu að væri fyrir hendi þar til dómur Hæstaréttar féll 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004.

Rétt er að benda á að sú lagabreyting sem lögð er til í frumvarpinu hefur ekki þau áhrif að útilokað verði að fá samþykki fyrir lögheimilisskráningu í skipulagðri frístundabyggð ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu. Slík skráning getur hins vegar ekki farið fram fyrr en sveitarstjórn

hefur samþykkt breytingu á skipulagi fyrir viðkomandi svæði. Jafnframt skal bent á að breytingin útilokar ekki skráningu lögheimilis í sumarhúsum sem standa utan skipulagðrar frístundabyggðar ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu.

Ekki verður séð að frumvarpið feli í sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélög.

Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um lögheimili, nr. 21/1990, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 37/1997.

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði við 1. gr. lögheimilislaga ákvæði um að dvöl í húsnæði á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð geti ekki talist ígildi fastrar búsetu og að skráning lögheimilis í slíku húsnæði verði af þeirri ástæðu óheimil. Þá er lögð til breyting á skipulags- og byggingarlögum sem aðallega felur í sér frekari skýringu á því hvað felist í orðinu frístundabyggð.

Ekki verður séð að frumvarpið hafi í för með sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð.

Afsal

5.

Seljandi Ólafur Björn Ólafsson	Kennitala 050964-3109	Símanúmer 8418311	Hlutfall 100.0%
Kaupandi Rúna Hjaltsted Guðmundsdóttir Karl Heimir Karlsson	Kennitala 060858-6329 180361-3409	Símanúmer - 6634500	Hlutfall 50.0% 50.0%



STAKFELL
FASTEIGNASALA 1984

Portlákur Ómar Einarsson
löggitur fasteigna-, fyrirtækja- og skipesali.

kt: 480797-3029

Borgartúni 30, 105 RVK **€ 535 1000** ✉ stakfell@stakfell.is

Fastanúmer 226-3473	Númer íbúðar 01 01	Eignarhlutur í húsi %	Eignarhlutur í lóð %
Fasteignamat 69.050.000	Brunabótamat 69.950.000	Vátr.fél. seljanda TM	Vátr.fél. kaupanda Sjóvá

Dags. kaupsamn. 4.5.2021	Afhendingardagur	Dags. matsvottorð 21.2.2021	Dags. þinglýs.vottorð 4.5.2021	Útgáfud. afsals 4.5.2021	Dags. söluyfirlit / yfirlýsing húsfélags 2.2.2021
------------------------------------	------------------	---------------------------------------	--	------------------------------------	---

Fastanúmer 226-3473	Eignarhluti 01 01 01	Byggingaár 2002	Birt stærð 189.5	Brunabótamat 69.950.000	Húsmat 66.320.000	Lóðamat 2.730.000	Fasteignamat 69.050.000	B 7	M 7	Lýsing Sumarhús
Samtals			189.5	69.950.000	66.320.000	2.730.000	69.050.000			

Lýsing eignar

Sumarhús, merkt 01-01, við Tjarnarhólslaut 82, 805 Selfoss, ásamt öllu er téðum eignarhluta fylgjr og fylgja ber að engu undanskildu, þ.m.t. tilheyrandi hlutdeild í sameign hússins og lóðarréttindum. Fastanúmer eignar/hluta: 226-3473.

Kvaðir og önnur eignarbönd:

Eignarheimild seljanda, sjá skjal með þinglýsingarnúmeri 447-A-001172/2019

Lóðaleigusamningur, sjá skjal með þinglýsingarnúmeri 433-X-002384/214. Við undirritun kaupsamnings verður nýr lóðarleigusamningur til 50 ára undirritaður af öllum aðilum máls.

Yfirlýsing um friðun, sjá skjal með þinglýsingarnúmeri 433-A-00000XL-172.

Aðilar kaupsamnings þessa hafa kynnt sér og áritað söluyfirlit fastelgnasölnunnar og skoðast það sem hluti af kaupsamningi þessum.

Eftirfarandi upptalið innbú fylgjr með í kaupum þessum.

Öll garðhúsgögn sem eru á staðnum í dag. Rúm í gestaherbergi á neðri hæð ásamt báðum náttborðum

Öll sjónvörp í húsinu. Þurrkari og þvottavél. Hjónarúm og náttborð í hjónaherbergi.

Náttborðslampar í hjónaherbergi, herbergi upp. Spegill við útidyrarhurð uppi.

Skápur í stofu (svartur m. glerhurðum). Móttökudiskur fyrir gervihnattasjónvarp ásamt öllu sem fylgjr og er til staðar í dag fyrir sjónvarp og Internet.

Öryggismyndavélar.

Eftirfarandi áhvílandi veðskuldir seljanda er kaupendum óviðkomandi og verður aflýst eigi síðar en við afhendingu eignarinnar:

1. vr. Fjárnám - María Eyvör Halldórsdóttir, útg. 12.9.2019 kr. 12.267.438.

2. vr. Fjárnám - Skatturinn, útg. 26.2.2020, kr. 813.366.

Kaupverð í tölustöfum

84.000.000 kr.

Heildarverð í bókstöfum

Áttatiugfjórarmilljónir kr.

Kaupandi hlirðir arð eignarinnar frá afhendingardegl og greiðir jafnframt af henni skatta og skyldur frá sama tíma. Umsamið kaupverð er að fullu greitt. Eignin er seld án annarra kvaða og veðbanda en að ofan greinir. Aðrar áhvílandi veðskuldir er á eigninni kunna að hvíla eru seljanda óviðkomandi. Veðbókarvottorð liggur frammi við afsalsgerð þessa og hafa aðilar kynnt sér það og hafa ekkert við það að athuga. Uppgjör vegna opinberra gjalda og vaxta af áhvílandi lánum hefur farið fram milli aðila. Kaupandi greiðir þinglýsingagjald af afsali þessu. Samkvæmt framansögðu lýsi ég afsalshafa réttan og löglegan eiganda framangreindrar eignar



Sýslumaðurinn á Suðurlandi
Skjal nr. 2037

A 12. MAI 2021

Stimpilgi. kr. 532.400,-
Þingl. gjald kr. 2.500,-

Til staðfestu undirrita kaupandi og seljandi skjal þetta í viðurvist tveggja vitundarvotta og lýsa yfir fjáræði sínu. Jafnframt lýsa þeir því hér með yfir að undirritanir af þeirra eru í fullu samræmi við 1. mg. 64. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993 um hjúskaparstöðu, bústað fjölskyldu og húsnæði til atvinnurekstrar.

Reykjavík, 4. maí 2021

Staður og dagsetning

Undirskrift seljanda og samþykki maka 	Undirskrift kaupanda
---	--------------------------

Voitar að réttli dags. undirskrift og fjáræði:

Nafn Sunna Sigurðsdóttir Kt. 270684-2489	Nafn Portlákur Ómar Einarsson Kt. 080360-3399
Nafn Lögfræðingur	Nafn Lögg. fasteignasali

Eignaleit - Fasteignir

Tjarnarhólslaut 82, 805 Grímsnes

Fasteignamatssupplýsingar

07.09.2023 09:43

 Fastanúmer eignar 2263473

Lýsing	Sumarbústaður	Fasteignamat næsta árs	98.550.000 kr.
Merkling	010101	Fasteignamat	94.900.000 kr.
Greinitala	8719	Húsmat	91.900.000 kr.
Flatarmál eignar	190 m ²	Brunabótamat	94.650.000 kr.
Tryggingafélag	Sjóvá-Almennar hf	Endurstofnverð	92.183.000 kr.
Landnúmer	L193110	Lóðarmat	3.000.000 kr.
Flatarmál lóðar	4100 m ²		

Sérmetnar einingar

Auðkenni: 2263473

Lýsing	Sumarbústaður	Flatarmál eignar	190 m ²
Merkling	010101	Fasteignamat	94.900.000 kr.
Byggingarár	2002	Brunabótamat	94.650.000 kr.
Byggingarefni	St+timbur	Lóðarmat	3.000.000 kr.
Herbergi	3	Húsmat	91.900.000 kr.
Byggingarstig	7	Endurstofnverð	92.183.000 kr.
Matstlg	7		

Eigendur samkvæmt gjaldendaskrá Þjóðskrár Íslands

Eigandi	Eignarhluti	Kaupdagur	Afhendingardagur	Tegund
Rúna Hjaltsted Guðmundsdóttir (060858-6329)	50,00%	04.05.2021		Eigandi
Karl Heimir Karlsson (180361-3409)	50,00%	04.05.2021		Eigandi

Bstg - Samþykkt byggingarslig frá byggingarfulltrúa

Mstlg - forsenda mats, með byggingarstig

Birtar upplýsingar eru söltar með beinlínutengingu við gagnagrunn Fasteignaskrár Íslands þar sem þær eru hjástar.

Ofangreindar upplýsingar eru unnar eftir fastmótubum reglum af starfsmönnum Creditinfo. Reynt er að gæla þess að upplýsingar séu ávallt sam réttastar en sá fyrirvari er hér gerður að ekki er hægt að ábyrgjast að svo sé.