



Árið 2023, fimmtudaginn 9. febrúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnaði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 72/2022, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúa Garðabæjar frá 1. júlí 2022 um að synja um beitingu þvingunarúrræða vegna stoðveggjar á lóðinni Hraungötu 10.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 11. júlí 2022, er barst nefndinni sama dag, kæra [REDACTED] og [REDACTED], Hraungötu 8, Garðabæ, þá ákvörðun byggingarfulltrúa Garðabæjar frá 1. júlí 2022 að synja um beitingu þvingunarúrræða vegna stoðveggjar á lóðinni Hraungötu 10. Skilja verður málskot kæranda sem svo að krafist sé ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar og að lagt verði fyrir byggingarfulltrúa að gera eigendum umdeilds veggjar aðvart um ólögmæti hans og að lagt verði fyrir þá að bæta úr því sem áfátt sé að viðlögðum dagsektum.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Garðabæ 18. október 2022. Jafnframt liggja fyrir gögn úr fyrri málum kæranda vegna sama stoðveggjar, sbr. úrskurð í máli nr. 37/2021 frá 24. júní 2021 og máli nr. 128/2021 frá 16. desember 2021.

Málavextir: Árið 2017 keyptu kærendur lóðina Hraungötu 10 en sú lóð er nú nr. 8 við sömu götu. Ein hlið lóðarinnar á sameiginleg lóðamörk með lóð nr. 10 og hafa verið steypdir veggir meðfram lóðamörkunum innan hvorrar lóðar. Á árinu 2016 voru samþykkt byggingaráform og gefið út byggingarleyfi vegna framkvæmda á síðarnefndu lóðinni sem tók til húsbyggingar og lóðarfrágangs. Vottorð vegna lokaúttektar var gefið út 25. júní 2021.

Kærendur sendu fyrirspurn til sveitarfélagsins 17. maí 2019 um lögmæti steinsteypts veggjar á lóðinni Hraungötu 10. Með bréfi, dags. 7. október s.á., kröfðust þeir þess, með vísan til ákvæða 55. og 56. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki, að veggurinn eða hluti hans yrði fjarlægður til að koma mætti á lögmætu ástandi. Í kjölfar þess að úrskurðarnefndin lagði fyrir byggingarfulltrúa með úrskurði í máli nr. 37/2021 að svara erindi kæranda án ástæðulauss dráttar, synjaði byggingarfulltrúi kröfu þeirra 2. júlí 2021. Kærendur skutu þeirri ákvörðun til úrskurðarnefndarinnar sem með úrskurði í máli nr. 128/2021 hafnaði kröfu þeirra um ógildingu þar sem efnisleg rök voru talin hafa búið að baki ákvörðun um að synja um beitingu þvingunarúrræða.

Með bréfi, dags. 27. janúar 2022, fóru kærendur á ný fram á það við byggingarfulltrúa að hann beitti eigendur Hraungötu 10 þvingunarúrræðum þar sem samkvæmt nýlegum mælingum væri veggurinn ekki í samræmi við samþykktu uppdrætti. Vísuðu kærendur sérstaklega til 1. mgr. 56. gr. laga um mannvirki og þess að þar væri kveðið á um skyldu byggingarfulltrúa að gera

eigendum aðvart og leggja fyrir þá að bæta úr því sem áfátt væri. Með ákvörðun, dags. 1. júlí 2022, synjaði byggingarfulltrúi um að grípa til úrræða varðandi færslu á veggnum til samræmis við samþykktar teikningar enda væri það mat hans og með tilliti til meðalhófs að ekki lægju fyrir brýnir almanna-, öryggis- eða heilbrigðishagsmunir sem krefðust þess að gripið yrði til aðgerða.

Málsrök kæranda: Af hálfu kæranda er vísað til þess að útgefið byggingarleyfi hafi veitt leyfi fyrir vegg inni á lóð Hraungötu 10 í 1,45 m fjarlægð frá lóðamörkum að Hraungötu 8. Slíkur veggur hafi ekki verið byggður heldur veggur sem sé 1,1146 m frá lóðamörkunum. Sá veggur sé ólögmætur, þ.e. hvorki í samræmi við uppdrætti né byggingarleyfi og hafi byggingarfulltrúi Garðabæjar gengist við ólögmæti hans. Samkvæmt 1. mgr. 56. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki sé ekki um að ræða neitt mat eða val byggingarfulltrúa heldur skuli hann gera það sem greini í ákvæðinu og fara að lögum. Í ákvæðinu segi að ef ekki sé gengið frá mannvirki samkvæmt samþykktum uppdráttum skuli gera eiganda eða umráðamanni þess aðvart og leggja fyrir hann að bæta úr því sem sé áfátt. Þrátt fyrir skýrt orðalag hafni byggingarfulltrúi að fara eftir ákvæðinu. Rökstuðningur fyrir hinni kærðu ákvörðun sé ekki í samræmi við kröfur um tilvísun til réttarreglna heldur sé niðurstaðan byggð á mati án þess að vísað sé til þeirra heimilda sem það mat sé reist á.

Umræddur veggur sé utan byggingarreits og sé burðarveggur fyrir svalir en ekki stoðveggur. Úrskurðarnefndin myndi átta sig á því ef hún kæmi á staðinn og rannsakaði málið í samræmi við rannsóknarregluna. Þar sem um burðarvegg fyrir svalir sé að ræða verði að telja að hann kalli á breytingu á deiliskipulagi þar sem hann sé hluti af formi hússins og langt fyrir utan byggingarreit.

Málsrök Garðabæjar: Bæjaryfirvöld telja 1. mgr. 56. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki ekki eiga við í málinu. Ákvæðið eigi m.a. við um það tilvik þegar ekki sé gengið frá mannvirki samkvæmt samþykktum uppdráttum, lögum, reglugerðum og byggingarlýsingu. Ákvæðið eigi því við um frágang mannvirkis og af samhenginu megi ráða að löggjafinn hafi haft í huga að frágangur mannvirkis fullnægi ekki kröfum um öryggi og hollustuhætti.

Í 55. gr. laga um mannvirki sé fjallað um það tilvik þegar mannvirki sé reist á annan hátt en leyfi standi til og í því tilviki séu ákvæðin um atbeina byggingarfulltrúa aðeins heimildarákvæði samkvæmt orðanna hljóðan. Þetta sé í samræmi við þá breyttu stefnu löggjafans að nema úr gildi þá ströngu reglu sem áður gildi skv. 56. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 en í stað þess hefði verið tekin upp sú regla að það ætti að velta á málefnalegu mati sveitarstjórnar eða byggingarfulltrúa hvort knýja ætti fram úrbætur, niðurrif, eða leyfa mannvirki að standa eftir atvikum að undangenginni leyfisveitingu. Séu þess mörg dæmi að brugðist hafi verið við óleyfisframkvæmd eða framkvæmd sem sé á annan veg en leyfi standi til með því að veita byggingarleyfi fyrir henni, eftir atvikum að undangenginni grenndarkynningu eða breytingu á deiliskipulagi og kunni það að koma til álita í þessu tilviki.

Við úrlausn málsins verði að hafa í huga að eitt sé að beina því til byggingarleyfishafa að bæta úr því sem áfátt kunni að vera og annað að fylgja því eftir með dagsektum eða með því að láta vinna verk á hans kostnað enda sé beiting þvingunarúrræða alfarið háð sjálfstæðu mati viðkomandi stjórnvalds og beri við beitingu slíkra úrræða að gæta meðalhófs. Beri því að taka til skoðunar hvort unnt sé að ná lögmætu markmiði með öðru og vægara móti, svo sem með því að veita byggingarleyfi fyrir þegar byggðu mannvirki áður en ákvörðun sé tekin um að knýja fram niðurrif mannvirkisins. Ákvæði um þvingunarúrræði séu fyrst og fremst sett til að tryggja

almannahagsmuni. Nágrönnum standi hins vegar önnur réttarúrræði til boða telji þeir rétt á sér brotinn.

Málsrök leyfishafa: Af hálfu eigenda Hraungötu 10 er vísað til meðalhófsreglu 12. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993.

Aðilar málsins hafa gert ítarlegri grein fyrir máli sínu sem verður ekki rakið nánar hér, en úrskurðarnefndin hefur haft það til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er um það deilt hvort beita eigi þvingunarúrræðum til þess að stoðveggur á lóðinni Hraungötu 10 nærri lóðamörkum að Hraungötu 8 verði fjarlægður. Í kæru er þess krafist að lagt verði fyrir byggingarfulltrúa að senda áskorun um úrbætur vegna veggjarins skv. 1. mgr. 56. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 að viðlögðum dagsektum skv. 2. mgr. ákvæðisins.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er það hlutverk nefndarinnar að úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvæðana og í ágreiningsmálum vegna annarra úrlausnatriða á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir um í lögum á því sviði. Tekur úrskurðarnefndin því lögmati kærðrar ákvörðunar til endurskoðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu eða leggur fyrir stjórnvöld að framkvæma tilteknar athafnir. Tekið skal fram að áskorun skv. 1. mgr. 56. gr. mannvirkjalaga er liður í undirbúningi mögulegrar ákvörðunar um beitingu þvingunarúrræða skv. 56. gr. en felur ekki í sér lokaákvörðun um beitingu þeirra. Verður sú ákvörðun því ekki ein og sér borin undir úrskurðarnefndina, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Verður samkvæmt framangreindu ekki tekin afstaða til kröfu kæranda um að byggingarfulltrúa verði gert að beita 1. mgr. 56. gr. laga um mannvirki heldur einungis til lögmetis hinnar kærðu ákvörðunar.

Byggingarleyfi vegna lóðarinnar Hraungötu 10 var gefið út á árinu 2016. Á samþykktum aðaluppdráttum er sýndur stoðveggur innan lóðarmarka hennar sem liggur meðfram lóðarmörkum Hraungötu 8. Í hinn kærðu ákvörðun kemur fram að umræddur veggur sé um 30 cm nær mörkum lóðanna en samkvæmt uppdráttunum. Um sé að ræða mistök við byggingu hússins sem séu á ábyrgð húseigenda og byggingarstjóra.

Það er hlutverk byggingarfulltrúa hvers sveitarfélags að hafa eftirlit með því að mannvirki og notkun þeirra sé í samræmi við útgefin leyfi og beita eftir atvikum þvingunarúrræðum sé út af því brugðið, sbr. 55. og 56. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Er nánar kveðið á um það í 2. mgr. 55. gr. laganna að sé byggingarframkvæmd hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni eða hún brjóti í bága við skipulag geti byggingarfulltrúi krafist þess að hið ólöglega mannvirki eða byggingarhluti sé fjarlægð. Þá er fjallað um aðgerðir til að knýja fram úrbætur í 56. gr. laganna. Er þar m.a. tekið fram í 1. mgr. ákvæðisins að sé ásigkomulagi, frágangi, umhverfi eða viðhaldi húss, annars mannvirkis eða lóðar ábótavant að mati byggingarfulltrúa eða frágangur ekki samkvæmt samþykktum uppdráttum, lögum, reglugerðum og byggingarlýsingu, skuli gera eiganda eða umráðamanni eignarinnar aðvart og leggja fyrir hann að bæta úr því sem áfátt sé. Sé það ekki gert er heimilt að beita dagsektum eða láta vinna verk á kostnað þess sem vanrækt hefur að vinna verkið, sbr. 2. og 3. mgr. nefnds lagaákvæðis.

Ákvörðun um beitingu nefndra þvingunarúrræða er háð mati stjórnvalds hverju sinni og tekið er fram í athugasemdum við frumvarp það sem varð að mannvirkjalögum að eðlilegt sé að

ákvörðun um beitingu úrræðanna sé í hverju tilviki tekin, m.a. með tilliti til meðalhófs. Um-rædd ákvæði gefa sveitarfélögum kost á að bregðast við ef gengið er gegn almannahagsmunum þeim er búa að baki mannvirkjalögum svo sem skipulags-, öryggis- og heilbrigðishagsmunum. Með hliðsjón af þessu verður ekki talið að einstaklingum sé tryggður lögvarinn réttur til að knýja byggingaryfirvöld til beitingar þvingunarúrræða vegna einstaklingshagsmuna enda eru þeim tryggð önnur réttarúrræði til þess að verja þá hagsmuni sína.

Í hinni kærðu ákvörðun frá 1. júlí 2022 kom fram það mat byggingarfulltrúa að ekki lægju fyrir brýnir almannahagsmunir eða öryggis- og heilbrigðishagsmunir sem krefðust þess að gripið yrði til úrræða gagnvart eigendum Hraungötu 10. Þá kom fram að veggurinn væri stoðveggur sem byggður hefði verið á sökklum og yrði ekki færður nema með viðamikilli framkvæmd. Jafnframt var vísað til meðalhófs. Verður að telja að efnisrök hafi búið að baki þeirri mats-kenndu ákvörðun að synja kröfu kæranda um beitingu þvingunarúrræða enda verður ekki talið að almannahagsmunum hafi verið raskað með hinum umdeilda vegg.

Með vísan til þess sem að framan er rakið verður kröfu um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

Uppkvaðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist vegna tafa við gagnaöflun frá sveitarfélaginu.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúa Garðabæjar frá 1. júlí 2022 um að synja um beitingu þvingunarúrræða vegna stoðveggjar á lóð Hraungötu 10.

Ómar Stefánsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)