

Árið 2020, fimmtudaginn 4. júní, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Ómar Stefánsson varaformaður, Ásgeir Magnússon dómstjóri og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 7/2020, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúa Reykjanesbæjar frá 30. desember 2019 um stöðvun allra framkvæmda við byggingu á tvílyftu íbúðarhúsi að Selási 20, Reykjanesbæ.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 30. janúar 2020, er barst nefndinni sama dag, kærir Sverrir Örn Leifsson, lóðarhafi Seláss 20 í Reykjanesbæ, þá ákvörðun byggingarfulltrúa Reykjanesbæjar frá 30. desember 2019 að stöðva allar framkvæmdir við byggingu tvílyfts íbúðarhúss að Selási 20. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjanesbæ 25. mars 2020.

**Málavextir:** Með bréfi, dags. 22. mars 2017, var kæranda tilkynnt að hann hefði fengið úthlutað lóðinni Selási 20 í Reykjanesbæ. Lóðin tilheyrir Ásahverfi og þar er í gildi deiliskipulag sem tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 30. janúar 2007. Í skilmálum deiliskipulagsins segir m.a.: „Reykjanesbær mun setja almenna úthlutunarskilmála þar sem kveðið er á um tímamörk fyrir skil á teikningum, byggingafresti o.fl. Reykjanesbær mun gefa út mæliblöð á grundvelli deiliskipulagsins þar sem lóðamörk og byggingareitir verða málsettir og gefnir upp kótar fyrir gólfplötu 1. hæðar ásamt hæðarkótum á lóðarmörkum.“ Úthlutunarskilmálar lóða í hverfinu eru m.a. á þá leið að heildarhæð tveggja hæða húsa sé ekki meiri en 6,3 m.

Umsókn kæranda um byggingarleyfi fyrir byggingu tvílyfts húss á umræddri lóð var ódagsett en undirrituð af honum og var nafn aðalhönnuðar tilgreint í henni. Umsóknin var tekin fyrir og samþykkt á 231. afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 8. júní 2017. Bréf byggingarfulltrúa, dags. 15. s.m., var sent kæranda þar sem tilkynnt var um samþykki byggingaráforma. Samkvæmt samþykktum byggingaráformum er hæðarkóti lægsta punkts þaksins 19,38 en hæsta punkts 20,82. Á lóðarblaði kemur fram að leyfilegur hæðarkóti húss sé 19,50. Byggingarleyfi var gefið út af embætti byggingarfulltrúa 22. febrúar 2018 og hinn 9. mars s.á. var byggingarreitur settur út af Tækniþjónustu SÁ ehf. Á lóðarblaði var gólfkóti hússins tiltekinn 13,20.

Hinn 8. október 2018 var af hálfu byggingarfulltrúa tölvupóstur sendur aðalhönnuði hússins þar sem farið sem fyrst fram á útskýringar og lagfæringar á mistökum hans varðandi hæðarkóta hússins. Aðalhönnuður svaraði erindinu og kvaðst ætla að sjá til þess að hæðarkótinn yrði leiðréttur. Mun kærandi hafa fengið afrit af tölvupósti aðalhönnuðarins. Hinn 30. janúar 2019 sendi embætti byggingarfulltrúa tölvupóst á aðalhönnuðinn og eigandann þar sem spurt var

hvenær embættið mætti eiga von á leiðréttum uppdráttum. Var á það bent að við tilraun til að skrá hönnuð í byggingargátt Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar hefði hönnuðurinn ekki fundist á skrá yfir hönnuði og í ljós komið að aðalhönnuðurinn væri hvorki með löggildingu sem aðalhönnuður né með gæðakerfi, líkt og lög nr. 160/2010 um mannvirki gerðu ráð fyrir. Óskað var eftir staðfestingu á ábyrgðartryggingu hönnuðar. Að sögn sveitarfélagsins var þessum tölvupósti var ekki svarað.

Hinn 5. apríl 2019 sendi byggingarfulltrúi tölvupóst til kæranda og aðalhönnuðar þar sem fram kom að vart hefði orðið við að framkvæmdir við húsið á lóð kæranda væru hafnar að nýju af fullum krafti og athygli vakin á því að ekki hefðu borist uppfærðir uppdrættir og að aðalhönnuður hefði ekki löggildingu og gæðakerfi svo sem lög áskildu. Þessum tölvupósti var ekki svarað af hálfu kæranda heldur kom byggingarstjóri hússins á fund byggingarfulltrúa og lagði til að Tækniþjónusta SÁ myndi taka málið að sér og skila inn leiðréttum uppdráttum án frekari tafa. Byggingarfulltrúi ítrekaði erindi sitt um að bætt yrði úr framangreindum ágöllum með tölvupósti 19. nóvember 2019 til Tækniþjónustu SÁ sem lagði fram leiðréttu uppdrætti 23. desember s.á. með hæðarkótum í samræmi við lóðarblað. Voru uppdrættirnir samþykktir af byggingarfulltrúa.

Stuttu síðar fékk byggingarfulltrúi ábendingu um að hús kæranda væri of hátt og í kjölfarið óskaði embættið eftir staðfestingu á hæðarsetningu þess. Hinn 30. desember 2019 stöðvaði byggingarfulltrúi síðan framkvæmdir við Selás 20 með vísan til þess að húsið væri of hátt. Mæling á þakhæð leiddi í ljós að hæsti punktur á þaki væri í kóta 20,33 en samkvæmt lóðarblaði og leiðréttum uppdráttum ætti hann að vera 19,50. Samkvæmt upphaflegum uppdráttum átti hæsti punktur byggingarinnar vera í kóta 20,82. Hinn 6. janúar 2020 barst byggingarfulltrúa ósk um að þak hússins yrði hækkað um 88 cm, en með bréfi, dags. 24. s.m., var kæranda tilkynnt að erindinu hefði verið hafnað á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa, enda væri umbeðin hækkun í andstöðu við skipulag hverfisins.

**Málsrök kæranda:** Af hálfu kæranda er byggt á því að ekki sé fullnægjandi lagagrundvöllur fyrir hinni kærðu ákvörðun um stöðvun framkvæmda. Hann hafi fengið samþykka aðaluppdrætti og hafið byggingu hússins samkvæmt þeim. Með áritun aðaluppdráttu sé byggingarfulltrúi búinn að staðfesta að þeir samræmist skipulagi, sbr. 11. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Séu því ekki lagaskilyrði til þess að stöðva framkvæmdir á grundvelli 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki, sbr. einnig gr. 2.9.1. í byggingarreglugerð nr. 112/2012.

Sveitarfélagið sé ekki eigandi lóðarinnar Seláss 20. Ef landeigendur túlki hæðarkóta á annan hátt en byggingarfulltrúi hafi gert við áritun aðaluppdráttu sé um að ræða einkaréttarlegan ágreining milli landeigenda og kæranda. Slíkur ágreiningur sé sveitarfélaginu óviðkomandi. Hlutverk mæliblaðs að lögum sé að sýna afmörkun útskiptra fasteigna, sbr. c-lið 1. mgr. 14. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna, líkt og fjallað sé um í lóðarleigusamningi. Hæðarkóti komi fram á lóðarblaði en ekki í deiliskipulaginu sjálfu. Því geti meint brot gegn tilgreindu ákvæði um hæðarkóta á lóðarblaði ekki heimilað stöðvun framkvæmda á þeim grundvelli að þær séu í ósamræmi við deiliskipulag. Lóðarblað hafi ekki annað og meira hlutverk en að afmarka lóðir og geti skilmálar deiliskipulags ekki breytt því.

Hvað sem því líði sé á því byggt að framkvæmdir kæranda hafi verið í samræmi við skilmála lóðarblaðsins. Hið flata þak sem sýnt sé á aðaluppdráttum sé með halla þar sem lægsti punktur sé undir hæðarkóta og hæsti punktur yfir honum. Byggingarfulltrúi hafi fallist á það með undirritun sinni og sé bundinn við það. Kærandi hafi hafið uppbyggingu og haldið henni áfram í góðri trú.

Kærandi byggir á því að málsmeðferð byggingarfulltrúa við ákvörðun um stöðvun framkvæmda hafi verið ólögmat. Byggingarfulltrúi hafi afhent kæranda bréf á vettvangi. Honum hafi borið að senda bréf í kjölfarið þar sem stöðvunin væri ítrekuð. Þá hafi kæranda ekki gefist kostur á að bregðast við og koma að athugasemdum. Ekki hafi verið vísað til lagaákvæða fyrir ákvörðun byggingarfulltrúa og rangt sé, sem fram komi í bréfi byggingarfulltrúa, dags. 24. janúar 2020, að framkvæmdir hafi einnig verið stöðvaðar á þeirri forsendu að uppbygging hafi ekki verið í samræmi við endurbætta aðaluppdrætti frá Tækniþjónustu SÁ ehf., dags. 20. desember 2019. Kæranda hafi einvörðungu verið tilkynnt um að framkvæmdir væru stöðvaðar með vísan til þess að þær samræmdust ekki deiliskipulagi.

Kærandi byggir á því að hinir endurbættu aðaluppdrættir og fyrirspurn um „hækkun“ á þaki hafi ekki stafað frá sér og að gögnin hafi ekki verið send til embættis byggingarfulltrúa í hans umboði. Þar sem fyrirspurnin hafi ekki verið undirrituð af skráðum lóðarhafa, kæranda, og uppdrættir hafi ekki stafað frá honum hafi byggingarfulltrúa borið að ganga úr skugga um að umrædd gögn væru send í umboði hans.

Það að löggiltur hönnuður hafi ekki undirritað aðaluppdrætti valdi því ekki að byggingarfulltrúi geti stöðvað framkvæmdir. Kærandi hefði skilað inn nýjum uppdráttum undirrituðum af löggiltum hönnuði ef ekki hefði verið fyrir óréttmætar kröfur byggingarfulltrúa um að leiðrétta hið samþykka þak.

**Málsrök Reykjanesbæjar:** Af hálfu bæjaryfirvalda er tekið fram að með vísan til samskipta kæranda og fulltrúa hans við embætti byggingarfulltrúa sé ljóst að kæranda hafi verið kunnugt eða mátt vera kunnugt um alvarlega galla á hönnunargögnum þegar í október 2018. Þá hafi kæranda og sérfræðimenntuðum ráðgjöfum og fulltrúum hans mátt vera ljóst að framkvæmdir gætu ekki haldið áfram á grundvelli slíkra hönnunargagna. Þá hafi kæranda og fulltrúum hans mátt vera ljóst að bygging fasteignarinnar mætti ekki vera í andstöðu við gildandi skipulag. Kærandi hafi ítrekað verið hvattur til að lagfæra hönnunargögn og koma þeim til embættis byggingarfulltrúa svo að framkvæmdir gætu haldið áfram og þá í samræmi við rétt gögn. Ljóst sé að kærandi hafi sýnt af sér verulegt tómlæti að hafa ekki brugðist við ítrekuðum og alvarlegum ábendingum og áskorunum embættis byggingarfulltrúa. Fyrir liggir að ábendingar hafi komið fram löngu áður en byggingarframkvæmdir hafi verið komnar jafn langt og raun beri vitni. Embætti byggingarfulltrúa hafi lagt áherslu á að koma ábendingum og áskorunum á framfæri við kæranda eins fljótt og hægt hafi verið. Sveitarfélagið telji að það hafi ekki verið jafn flókið og kostnaðarsamt fyrir kæranda að gera nauðsynlegar lagfæringar ef brugðist hefði verið við ítrekuðum áskorunum byggingarfulltrúa. Ákvarðanir og frekari framkvæmdir á grundvelli gallaðra hönnunargagna verði að vera á ábyrgð eiganda fasteignarinnar. Ef í ljós komi gallar í hönnunargögnum séu eigendur fasteigna hvattir til að leiðrétta þau. Það sé á ábyrgð byggingarfulltrúa að sjá til þess að framkvæmdir séu í samræmi við lög og reglur.

Sveitarfélagið mótmæli því alfarið að stöðvun framkvæmda geti ekki byggst á 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki, enda sé heimild byggingarfulltrúa beinlínis að finna í ákvæðinu sjálfu. Í 1. mgr. gr. 2.9.1 í byggingarreglugerð nr. 112/2012 sé ákvæði um heimild byggingarfulltrúa til að stöðva ólöglegar framkvæmdir eða notkun og fyrirskipa lokun mannvirkis. Ákvæðið sé heimildarákvæði og sem slíkt alltaf háð mati viðkomandi byggingarfulltrúa hvort þeim heimildum sé beitt að teknu tilliti til aðstæðna og alvarleika mála. Samskipti milli aðila í þessu máli beri með sér að byggingarfulltrúi hafi ítrekað verið búinn að mæla fyrir um úrbætur af hálfu kæranda. Tilmælum byggingarfulltrúa hafi ekki verið sinnt og því hafi verið talið nauðsynlegt að grípa til þess úrræðis að stöðva framkvæmdir.

Stöðvun framkvæmda sé í eðli sínu bráðabirgðaúrræði sem unnt sé að beita tafarlaust án þess að stjórnvaldsákvörðun hafi verið tekin að undangenginni málsmeðferð samkvæmt stjórnsýslulögum. Sveitarfélagið telji að byggingarfulltrúi hafi gætt meðalhófs við stöðvun framkvæmda. Þá hafi kæranda og fulltrúum hans mátt vera fullkunnugt um aðfinnslur byggingarfulltrúa.

Markmið laga nr. 160/2010 um mannvirki sé m.a. að vernda líf og heilsu manna og tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með þeim, sbr. 1. gr. laganna. Allir þeir sem komi að mannvirkjagerð með einum eða öðrum hætti hafi réttindi og skyldur samkvæmt lögnum. Þannig skuli byggingarfulltrúar meðal annars annast eftirlit með byggingarleyfis-skyldum framkvæmdum, sbr. 2. mgr. 4. gr., sbr. 1. og 2. mgr. 9. gr. laganna. Þá beri eigandi mannvirkis ábyrgð á því að hönnun, bygging og rekstur mannvirkis sé í samræmi við kröfur laganna og reglugerða sem settar séu á grundvelli þeirra, sbr. 1. mgr. 15. gr. laganna. Eigandi mannvirkis skuli enn fremur hafa virkt eftirlit með því að þeir sem hann ráði til að hanna og byggja mannvirkið fari eftir ákvæðum laganna, sbr. 2. mgr. 15. gr. laganna. Útgefandi byggingarleyfis skuli hafa eftirlit með mannvirkjagerð og að úttektir fari fram og hafi hann heimild til að beita þvingunarúrræðum í samræmi við ákvæði laganna ef fyrirmælum um úrbætur sé ekki sinnt, sbr. 2. mgr. 16. gr. laganna. Það standist því ekki skoðun að hér sé á ferðinni einkaréttarlegur ágreiningur landeiganda og húsbyggjanda sem komi byggingarfulltrúa ekki við. Eftirlit og áskoranir byggingarfulltrúa og síðar ákvörðun um stöðvun framkvæmda rúmist vel innan laga um mannvirki.

Alfarið sé hafnað þeim sjónarmiðum kæranda að þar sem um sé að ræða flatt þak með halla og lægsti punktur sé undir hæðarkóta og hæsti punktur yfir honum sé mannvirkið í samræmi við gildandi lög og reglur. Hafi byggingarfulltrúi og ítrekað hafnað þeim sjónarmiðum, m.a. á fundum með kæranda. Vikið sé að hæðarkótum í gr. 4.3.2 í byggingarreglugerð: „[...] Tilgreina skal á aðaluppdrætti hæð á neðsta gólfi mannvirkis, hæðarkóta á hverri hæð og hæðarkóta efsta punkts þakvirkis miðað við hæðarkerfi viðkomandi sveitarfélags, en götuhæð þar sem hæðarkerfi er ekki fyrir hendi.“ Sjónarmiðum um að þak þurfi einungis að meðaltali að vera undir hámarkshæðarkóta sé af þessum sökum hafnað.

**Viðbótarathugasemdir kæranda:** Kærandi árétti að sá eini sem hafi umboð frá honum vegna framkvæmdanna sé byggingarstjóri. Hvorki Tækniþjónusta SÁ né framkvæmdastjóri þess fyrirtækisins hafi slíkt umboð. Í umsögn sveitarfélagsins sé fjallað um ábendingar vegna hæðar á þaki og að framkvæmdir hafi verið stöðvaðar vegna slíkra ábendinga. Bent sé á að sá eini sem hafi komið á framfæri ábendingum hafi haft aðaluppdrætti undir höndum síðan 22. júní 2017, sem byggingarfulltrúi hafi samþykkt óbreytta. Að mati kæranda skorti verulega á að sveitarfélagið leggi fram gögn um þær ábendingar vegna hæðar þaks og fleira sem haldið sé fram í umsögn þess. Kærandi vilji taka fram að hann hafi oftsinnis farið á fund með byggingarfulltrúa til þess að ræða framkvæmdir og reyna að leita lausna í málinu. Hvergi sé minnst á það í umsögn sveitarfélagsins. Skylda hvíli á stjórnsýslu sveitarfélaga að skrá slíka fundi í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

**Niðurstaða:** Samkvæmt V. kafla laga nr. 160/2010 um mannvirki skulu hönnunargögn mannvirkja, t. a. m. aðaluppdrættir og séruppdrættir, vera unnin af hönnuðum sem hafa fengið lög-gildinguna, sbr. 25. og 26. gr. laganna. Þá skal mannvirki og notkun þess samræmast skipulags-áætlunum á svæðinu, sbr. 1. tl. 1. mgr. 13. gr. laganna.

Samkvæmt kennisniði á uppdrætti deiliskipulags umrædds svæðis er hámarkshæð tveggja hæða húsa 6,3 m frá botnplötu og er það einnig tekið fram í úthlutunarskilmálum lóðarinnar Seláss

20. Á lóðarblaði sem útbúið var á grundvelli deiliskipulagsins kemur fram að gólfkóti hússins sé 13,20 og hæsti kóti 19,50. Uppdrættir sem samþykktir voru af byggingarfulltrúa 8. júní 2017 og gerðu ráð fyrir að húsið væri 7,62 m á hæð, þ.e. að gólfkótinn væri 13,20 og hæsti kóti 20,82, voru ekki áritaðir af löggiltum hönnuði. Voru uppdættirnir því ekki í samræmi við gildandi deiliskipulag og áritun þeirra ekki lögum samkvæmt.

Af framangreindum ástæðum var byggingarfulltrúa heimilt að stöðva framkvæmdir á umræddri lóð kæranda í samræmi við 1. mgr. 55. gr. laga um mannvirki. Samþykki byggingarfulltrúa á umþrættum aðaluppdráttum veldur því ekki að honum sé þar með óheimilt að beita þvingunarúrræðum ákvæðisins sé það hans mat að skilyrði þess séu á annað borð fyrir hendi. Þá ber að hafa í huga að hinn 23. desember 2019 samþykkti byggingarfulltrúi nýja uppdætti fyrir lóðina Selás 20 með hæðarkótum í samræmi við lóðarblað og teljast þeir nú gildandi aðaluppdrættir lóðarinnar.

Þrátt fyrir að byggingarfulltrúi hafi ekki sent kæranda bréf með ítrekun á beitingu þvingunarúrræðis í samræmi við leiðbeiningar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar leiðir það ekki til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar. Fyrirliggjandi gögn bera með sér að kærandi hafi komið að andmælum vegna hinnar kærðu ákvörðunar, svo sem með bréfi, dags. 6. febrúar 2020, og var hann í tölvupóstsamskiptum við byggingarfulltrúa í janúar 2020 vegna málsins.

Með vísan til þess sem að framan er rakið eru ekki þeir form- eða efnisanmarkar á hinni kærðu ákvörðun að raskað geti gildi hennar og verður framkominni ógildingarkröfu því hafnað.

#### Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúa Reykjanesbæjar frá 30. desember 2019 um að stöðva framkvæmdir að Selási 20, Reykjanesbæ.

---

Ómar Stefánsson (sign)

---

Ásgeir Magnússon (sign)

---

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)

