



Tilkynning um kæru nr_ 101_2024

Búið til	20.9.2024 10:53:29
Höfundur	Hera Elfarsdóttir
Móttekið dags.	20.9.2024 10:00:55
Tilheyrir	USK24090260 - Kæra 101/2024 - Grenimelur 25 - Synjun á samþykki íbúðar

Efni

Tilkynning um kæru nr_ 101_2024

Upplýsingar

Vinnsla

Móttekið dags.	20.9.2024 10:00:55	Staða	Innflutt
Eigandi		Tímamörk	
Málalykill	00.15.02 Kæur og dómsmál		
Lykilorð			

Þátttakendur

Frá	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA (uua@uua.is)
Til	usk@reykjavik.is
Cc	

Innihald

Góðan dag.

Meðfylgjandi er afrit stjórnsýslukæru, móttakin 19. september 2024 ásamt fylgigögnum, þar sem kærð er ákvörðun

byggingarfulltrúans í Reykjavík að synja umsókn um að samþykkja íbúð 0001 að Grenimel 25.

Vegna framkominnar kæru er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða og er stjórnvaldi jafnframt gefið kostur á að skila umsögn í málinu **innan 15 daga frá dagsetningu þessarar tilkynningar**, en hægt er að óska eftir 15 daga viðbótarfresti, sbr. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Varði hin kærða ákvörðun hagsmuni þriðja aðila er óskað upplýsinga, þ. á m. netfang og/eða símanúmer, um viðkomandi sem allra fyrst.

Óskast staðfest um móttöku.

Með kveðju,

f.h. nefndarinnar

Ólöf Þórunn Hafliðadóttir,
laganemi

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21, 105 Reykjavík, Iceland
Sími / Tel: (+354) 5758710
www.uua.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)



Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður og samgöngumáti er valinn.
Please consider the environment before printing and choosing transport.

KÆRA TIL ÚRSKURÐARNEFNDAR UMHVERFIS- OG AUÐLINDAMÁLA

19.9.2024 18:42

1. Kærandi/kærendur

Ef kærendur eru fleiri en einn skal skrá þá aðila hér með hnappnum Bæta við kæranda. Ef fleiri koma að kæru þarf umboð frá meðkærendum ef kærán er ekki meðfylgjandi undirrituð skriflega af öllum aðilum.

Fullt nafn	Hörður Ágústsson
Kennitala	██████████
Heimilisfang	██████████
Póstnúmer	██
Staður	██████████
Sími	██████████
Netfang	██████████████████

Ef um umhverfisverndarsamtök, útivistarsamtök eða hagsmunasamtök er að ræða þarf einnig að skila inn eftirtöldu, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Upplýsingum um félagafjölda. Samþykktum félagsins. Nýjustu ársskýrslu. Staðfestingu á því að um endurskoðað bókhald sé að ræða, t.d. með árituðum ársreikningi.

1. Kærandi/kærendur²

Ef kærendur eru fleiri en einn skal skrá þá aðila hér með hnappnum Bæta við kæranda. Ef fleiri koma að kæru þarf umboð frá meðkærendum ef kærán er ekki meðfylgjandi undirrituð skriflega af öllum aðilum.

Fullt nafn	Elinborg Gísladóttir
Kennitala	██████████
Heimilisfang	██████████
Póstnúmer	██
Staður	██████████
Sími	██████████
Netfang	██████████████████

Ef um umhverfisverndarsamtök, útivistarsamtök eða hagsmunasamtök er að ræða þarf einnig að skila inn eftirtöldu, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Upplýsingum um félagafjölda. Samþykktum félagsins. Nýjustu ársskýrslu. Staðfestingu á því að um endurskoðað bókhald sé að ræða, t.d. með árituðum ársreikningi.

1. Kærandi/kærendur³

Ef kærendur eru fleiri en einn skal skrá þá aðila hér með hnappnum Bæta við kæranda. Ef fleiri koma að kæru þarf umboð frá meðkærendum ef kærán er ekki meðfylgjandi undirrituð skriflega af öllum aðilum.

Fullt nafn	Einar Harðarsson
Kennitala	██████████
Heimilisfang	██████████
Póstnúmer	██
Staður	██████████
Sími	██████████
Netfang	██████████████████

Ef um umhverfisverndarsamtök, útivistarsamtök eða hagsmunasamtök er að ræða þarf einnig að skila inn eftirtöldu, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Upplýsingum um félagafjölda. Samþykktum félagsins. Nýjustu ársskýrslu. Staðfestingu á því að um endurskoðað bókhald sé að ræða, t.d. með árituðum ársreikningi.

2. Umboðsmaður kæranda/kæranda ef við á

Fullt nafn	
------------	--

Kennitala
Heimilisfang
Póstnúmer
Sími
Netfang
Umboð

3. Kæruefni

Hér skal tilgreina hvaða ákvörðun, athafnaleysi, brot á þátttökurétti almennings eða önnur afgreiðsla stjórnvalds er kærð. Upplýsa skal hvaða stjórnvald tók hina kærðu ákvörðun og hvenær ákvörðunin var tekin.

	Sjá meðfylgjandi kæruskjal sem er hlaðið upp í heild í lið 9. Fylgiskjalalista
Efni kærunnar	Grenimelur 25. íbúð 0001, er ósamþykkt íbúð, byggingarfulltrúi Reykjavíkur synjaði umsókn okkar um að fá íbúðina samþykkt
Stjórnvald sem tók hina kærðu ákvörðun	Byggingarfulltrúi Reykjavík
Dagsetning ákvörðunar	10.09.2024
Kæruheimild (ef þær upplýsingar eru til staðar)	byggð á 59 grein laga um mannvirki

4. Kröfugerð (hvers krefst kærandi?)

Sem dæmi má nefna krafa um að ákvörðun verði felld úr gildi eða hluta, að viðkomandi stjórnvald aðhafist, að tiltekna framkvæmdir verði stöðvaðar eða að réttaráhrifum ákvörðunar verði frestað. Tekið skal fram að úrskurðarnefndin úrskurðar um lögmæti kærðrar ákvörðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu eða breytir ákvörðunum.

Sjá meðfylgjandi kæruskjal sem er hlaðið upp í heild í lið 9. Fylgiskjalalista

krafa um að ákvörðun byggingarfulltrúa um synjun verði felld úr gildi og lagt verði fyrir byggingarfulltúa að taka málið til meðferðar og afgreiðslu að nýju

5. Hagsmunir kæranda/kærenda

Hvaða áhrif hefur hin kærða ákvörðun á hagsmuni kæranda/kærenda?

Sjá meðfylgjandi kæruskjal sem er hlaðið upp í heild í lið 9. Fylgiskjalalista

Hagsmunir kærenda er að íbúðir sem eru samþykktar eru verðmeiri en ósamþykktar íbúðir og einnig eru lánakjör á samþykktum íbúðum betri.

6. Kærufrestur

Hvenær (og hvernig) vissi kærandi/kærendur af hinni kærðu ákvörðun

Sjá meðfylgjandi kæruskjal sem er hlaðið upp í heild í lið 9. Fylgiskjalalista

Eigandi fékk tölvupóst þann 11.09.2024 um synjun

7. Rökstuðningur fyrir kæru

Sjá meðfylgjandi kæruskjal sem er hlaðið upp í heild í lið 9. Fylgiskjalalista

Húsið byggt á þeim árum sem kjallaraíbúðir voru niðurgrafnar og stór hluti þessara íbúða hafa verið samþykktar nú þegar. Eignin hefur gengið kaupum og sölum í tugi ára.

8. Forsaga

Hefur málið áður verið kært til úrskurðarnefndarinnar eða annars stjórnvalds eða verið til meðferðar fyrir dómstólum eða hjá umboðsmanni Alþingis?

Nei

9. Fylgiskjalalisti

Fylgiskjalalisti er tölusett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfín í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	pdf skjal og fylgiskjöl í sama skjali
Númer skjals:	1
Fylgiskjal	Kæra Grenimelur 25, öll skjölin.pdf



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík, 7. október 2024
USK24090260

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar í máli nr. 101/2024, þar sem kærð er ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík að synja umsókn um að samþykkja íbúð 0001, fnr. 202-7175, að Grenimel 25, dags. 10.09.2024.

Með tölvupósti dags. 20. september 2024 sendi úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála ofangreinda kæru til Reykjavíkurborgar. Var farið fram á að úrskurðarnefndin fengi í hendur gögn er málið varða og var Reykjavíkurborg jafnframt gefið kostur á að skila umsögn í málinu. Var frestur veittur til 5. október 2024.

Kærendur eru sameigendur að ofangreindri íbúð, þau Hörður Ágústsson, Einar Hannes Harðarson, og Elínborg Gísladóttir.

Málavextir

Um er að ræða Grenimel 25, fjöleignarhús, parhús sambyggt við Grenimel 23. Í eigninni eru samkvæmt skráningu Húsnæðis- og mannvirkjastofnunnar (HMS) skráðar tvær samþykktar íbúðir, 0101 fnr. 202-7176 og 0201 fnr. 202-2177, og ein ósamþykkt í kjallara, fnr. 202-7175.

Málavextir eru þeir að árið 2021 keyptu kærendur umrædda eign í kjallara hússins, sem skráð er ósamþykkt íbúð í fasteignaskrá HMS. Eignin hafði þegar gengið kaupum og sölum í einhver ár, og árið 2004 var gerður eignaskiptasamningur um eignina, sem er hluti kærugagna.

Núverandi eigendur hafa frá árinu 2022 verið í samskiptum við Reykjavíkurborg. Lagði einn eigandi og kærandi, Elínborg, inn fyrirspurn til byggingarfulltrúa dags. 28. júní 2022. (Fylgiskjal 1). Fyrirspurn var svarað af byggingarfulltrúa þann 20. júlí 2022 með frestun (Fylgiskjal 2), ásamt athugasemdarblaði byggingarfulltrúa dags. 18. júlí 2022 (Fylgiskjal 3). Í athugasemdarblaði kom fram að umsækjandi ætti að óska eftir íbúðarskoðun.

Fyrirspurn málsaðila var aftur svarað þann 30. maí 2023 (Fylgiskjal 4), með vísun í leiðbeiningar á athugasemdarblaði byggingarfulltrúa dags. sama dag (Fylgiskjal 5). Málsaðila hafði þá þegar verið leiðbeint að óska þyrfti eftir íbúðarskoðun, til þess að skera mætti úr um hvort íbúð uppfyllti ákvæði byggingarreglugerðar, sbr. ofangreint svarbréf og athugasemdarblað frá 20. júlí 2022 (Fylgiskjal 2 og 3). Var athugasemd um íbúðarskoðun ítrekuð í svari byggingarfulltrúa þann 30. maí 2023. Jafnframt var bent á að á gildandi aðaluppdráttum væri ekki sýnd íbúð í kjallara, og þyrfti því að leggja fram nýja uppdrætti. Tilvísun í málsnúmer Reykjavíkurborgar vegna ofangreindra fyrirspurna er USK23050165 og BN061206.

Þá var farið í íbúðarskoðun 14. september 2023 (Fylgiskjal 6).

Elínborg, eigandi og einn kæranda, sótti því næst um byggingarleyfi til að breyta ósamþykktari íbúð 0001 í samþykktu, dags. 5. maí 2024, sbr. tilvísun í mál USK24050042 (Fylgiskjal 7). Umsókn fylgdu með breyttir aðaluppdrættir, sem má finna í kærugögnum.



Þar kemur fram að birt flatarmál rýmis 0001 í kjallara er 59,7fm og salarhæð er 2,6m. Íbúðin er niðurgráfin, að sunnan, vestan og suðaustan. Teiknað var inn samliggjandi eldhús og stofa, salerni og tvö svefnherbergi. Þrír stærri gluggar eru á íbúðinni, tveir minni.

Erindið var tekið fyrir á fjórum afgreiðslufundum byggingarfulltrúa, fyrst 14. maí 2024, þar sem erindinu var frestað og vísað til athugasemda. Erindinu var aftur frestað og vísað til athugasemda á fundum byggingarfulltrúa 4. júní og 13. ágúst. Á afgreiðslufundi þann 10. september var erindinu synjað (Fylgiskjal 14), þar sem hvorki framkvæmdin né breytt notkun samræmdist ákvæðum byggingarreglugerðar. Þá hafði samdægurs verið fundað með hönnuði Hildi Bjarnadóttur, f.h. umsóknaraðila.

Þrjú athugasemdarblöð byggingarfulltrúa, sem og tilkynningar um afgreiðslu yfir ofangreint tímabil eru hér meðfylgjandi (Fylgiskjöl 8 - 14)

Kröfugerð

Kærendur krefjast þess að ákvörðun byggingarfulltrúa frá 10. september 2024, um að synja umsókn um að fá samþykkt íbúð í kjallara, verði felld úr gildi.

Reykjavíkurborg krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað.

Málsástæður og lagarök kæranda

Kærendur byggja einna helst á eftirfarandi:

- Að í húsinu Grenimelur 25 sé þrjár íbúðareiningar, þar sem í kjallara hafi verið íbúðarrými frá upphafi sem gengið hafi kaupum og sölum síðan þá.
- Að húsið sé parhús og byggt árið 1945, og uppfylli ekki algilda hönnun. Þannig sé erfiðleikum bundið að uppfylla ákvæði byggingarreglugerðar, t.d. að því leiti sem talið er upp í 6.1.5. gr.
- Að ef grafa ætti frá suðurhlið hússins þá myndi heildarútlit hússins ekki vera eins, þar sem um parhús er að ræða. Einnig að garðurinn myndi eyðileggjast að stórum hluta. Garðurinn sé þröngur fyrir, þar sem bílskúr er á einni hliðinni og aðkoma að garðinum er á milli húss og bílskúrs.
- Að kjallararými í Grenimel 23, sem sé parhús og spegilmynd Grenimels 25, sé samþykkt íbúð. Að auki séu samþykktar íbúðir í fleiri kjallararýmum við Grenimel.

Málsástæður og lagarök kæranda er nánar útlistað í kæru.

Málsástæður og afstaða Reykjavíkurborgar

Verður afstöðu Reykjavíkurborgar hér gerð skil, í samræmi við kærugögn, og í samræmi við þau skilyrði og lagagrundvöll sem tiltekinn er í byggingarreglugerð nr. 112/2012. Er rökstuðningi og afstöðu borgarinnar skipt upp í 10 kafla.

I. Breytt notkun þegar byggðra mannvirkja

Mannvirki eru flokkuð í þeim tilgangi að skýra stjórnslu í mannvirkjamálum og gera umsóknarferli skilvirkara. Flokkunin nær til mannvirkjagerðar t.d. þegar verið er að ræða *breytta notkun þess eða breytingu á mannvirki*, sbr. 1.3.1. gr. byggingarreglugerðar.

Við breytingu á mannvirki sem byggt er í gildistíð eldri byggingarreglugerða skal almennt byggja á sjónarmiðum algildrar hönnunar.



Við breytta notkun þegar byggðra mannvirkja ber að uppfylla ákvæði byggingarreglugerðar, t.d. hvað varðar aðkomu, aðgengi, umferðarleiðir og innri rými mannvirkja (6. hluti), burðarþol og stöðuleika (8. hluti), hollustu, heilsu og umhverfi (10. hluti) og öryggi við notkun, t.d. brunavarnir (9.2.5. gr.).

Kafla 2.4. byggingarreglugerðar tekur svo á sjálfu umsóknarferlinu. Er þar nánar útlistað þeim gögnum sem fylgja skuli hverri umsókn.

Þess skal sérstaklega getið að ekki var sótt um byggingarleyfi á sínum tíma vegna breytingu á mannvirki, þegar kjallarárymi, geymslum og vinnustofu við Grenimel 25 var innréttað sem íbúð. Hefur óneitanlega verið ráðist í framkvæmdir við innréttingarnar, svo sem með lögnum fyrir eldhús og salerni, og aðrar þess lags framkvæmdir. Mætti færa rök fyrir því, þó slíkt sé ekki kæruefnið í þessu tiltekna máli, að við breytingu kjallarans í íbúðarrými hafi þurft byggingarleyfi, þar sem uppfylla hefði þurft þau skilyrði sem eiga við um breytingu á mannvirki, skv. 2.9.1. gr. byggingarreglugerðar. Séu því þær framkvæmdir sem þar fóru fram óleyfisframkvæmdir.

Eins og áður er rakið lagði einn kæranda fram umsókn til byggingarfulltrúa 5. maí 2024 um breytta notkun, þannig að kjallarárymi sem þegar hafði verið innréttað sem íbúð í Grenimel 25, án leyfis byggingarfulltrúa og þar til greindra stjórnvalda, yrði skráð sem samþykkt íbúð.

II. Aðaluppdrættir og hönnunargögn

Í kafla 4.1. byggingarreglugerðar er fjallað um hönnuði og í kafla 4.2. er fjallað um hönnunargögn, svo sem aðaluppdrætti. Í 4.3.8. gr. eru tiltekin þau skilyrði þegar sótt er um byggingarheimild vegna breytinga á þegar byggðu mannvirki, þar sem aðaluppdrættir eru til staðar. Þarf þá ekki að skila aðaluppdráttum í heild, heldur aðeins þeim hluta sem sýna breytingar. Með uppdráttum af breytingum á mannvirkjum skal fylgja skráningartafla þegar breyting felur í sér breytta stærð eða breytt eignarmörk.

Samþykktur og þar með gildandi aðaluppdráttur af Grenimel 25 gerir ekki ráð fyrir íbúð í kjallara Grenimels 25,¹ heldur er merkt inn á teikningar vinnustofa og tvær geymslur.

Ekki hafði áður verið sótt um að breyta kjallara við Grenimel 25 í samþykta íbúð. Við umsókn kæranda þarf því að taka til skoðunar bæði breytingu á mannvirki og breytta notkun, sem uppfylla þarf ákvæði gildandi byggingarreglugerðar. Þyrftu kærundur því að skila inn nýjum uppdráttum í samræmi við skilyrðin hér að ofan.

Má sjá af ítarlegum athugasemdum byggingarfulltrúa á athugasemdarblöðum, bæði dags. 15. maí sl. og 6. júní sl., sem og í athugasemdum 14. ágúst sl., að vankantar voru hér á umsókn, einkum er varðar skráningartöflu, teikningaskrá yfir aðaluppdrætti og skilyrði um að fylgigögn þurfi að fylgja öllum byggingarleyfisumsóknum. Enn fremur var bent á að jafnframt þyrfti að skrá allar breytingar á aðaluppdráttum á byggingartíma, frá byggingarleyfisumsókn að lokaúttekt.

III. Athugasemdarblöð byggingarfulltrúa

¹ Hlekkur inn á Borgarvefsjá, með samþykktum teikningum vegna Grenimels 25 (sótt 27. september 2024): https://skjalasafn.reykjavik.is/fotoweb/archives/5000-A%C3%B0aluppdr%C3%A6ttir/A%C3%B0aluppdr%C3%A6ttir/2009/12/2009-12-08_225-1.tif.info



Umsókn, dags. 5. maí 2024, hefur verið tekin til meðferðar á fjórum afgreiðslufundum byggingarfulltrúa, og skulu helstu sjónarmið og athugasemdir úr athugasemdarblöðum byggingarfulltrúa gerð hér skil, dags. 14. maí sl., 5. júní sl. og 14. ágúst sl.

Í athugasemdarblaði byggingarfulltrúa, dags. 14. maí sl. og við afgreiðslu á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa sama dag (Fylgiskjöl 8 og 9), kemur fram að ekki hafi fyrir verið sótt um leyfi fyrir íbúð 0001 og sé ekki að finna íbúð í kjallara á neinum samþykktum aðaluppdráttum. Í umsögn sinni tekur byggingarfulltrúi á því hvort eldri skilyrði byggingarreglugerðar geti gilt um íbúð sem byggð er 1945, sbr. að húsið uppfylli ekki algilda hönnun. Um þetta atriði segir í athugasemdarblaði byggingarfulltrúa:

Íbúð sem sótt er um nú, verður að uppfylla öll ákvæði byggingarreglugerðar um íbúðarhúsnæði og eldvarnir skv. nógildandi byggingarreglugerð. Þar eru ekki til staðar neinar heimildir til frávika eða undanþágu.

Í athugasemdarblaðinu kemur einnig fram:

Bæta þarf upplýsingar á teikningum, s.s. málsetningar, merkingar og kóta, - gera þarf grein fyrir brunavörnum, sýna lóðarmörk, útlínur aðliggjandi mannvirkja við lóðamörk, merkja bílastæði innan lóðar, sýna og staðsetja sorp, girðingar, skjólveggi o.þ.h. eins og við á. Eins eru gerðar athugasemdir við mannvirkjaskráningu.

Athugasemd Slökkviliðs Höfuðborgarsvæðisins tekur einnig á því að íbúð uppfylli ekki ákvæði byggingarreglugerðar um flóttaleiðir. Þá segir:

Húsnæði skal uppfylla kröfur sem gerðar eru til íbúða í dag. Flóttaleið um björgunarop telst ekki fullgild flóttaleið og samræmist ekki algildri hönnun.

Við afgreiðslu málsins 5. júní 2024 (Fylgiskjal 10 og 11) var búið að bæta úr einhverjum athugasemdum samkvæmt athugasemdarblaði, en þó takmarkað. Það sem út af stóð m.a. voru ákvæði byggingarreglugerðar um lofthæð og skilyrði vegna íbúða á jarðhæð, sem og flóttaleiðir og brunavarnir.

Í athugasemdarblaði, dags. 14. ágúst 2024 (Fylgiskjal 12 og 13) og við afgreiðslu á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa var ítrekað að sýna þyrfti lóðarmörk og frágang og uppfæra skráningartöflu miðað við að um ósamþykkt íbúð væri að ræða.

Þá var sérstaklega bent á eftirfarandi:

Þar sem íbúð uppfyllir hvorki ákvæði byggingarreglugerðar um íbúðarhúsnæði á jarðhæð né um flóttaleiðir, þá getur eignin ekki talist fullgild íbúðareign.

Öðrum athugasemdum var ýmist lokið, eða þær tíundaðar. Þeim sem lokið var á þessum tímavörðum voru að mestu formlegs eðlis, þ.e.a.s. einkum er varðar framsetningu gagna. Þær athugasemdir sem sneru að skilyrðum byggingarreglugerðar höfðu á þessum tímavörðum ekki verið lokið við.

Slökkvilið Höfuðborgarsvæðisins benti einnig á í athugasemdarblaðinu dags. 12. ágúst að það yrði að gefa upp raunverulega lofthæð. Það væri erfitt að sjá að 2,50m lágmarkslofthæð næðist með salarhæð 2,60m fyrir íbúðir. Eins tíundaði Slökkviliðið að flóttaleið um björgunarop teljist ekki fullgild flóttaleið og samræmist ekki algildri hönnun, og að íbúð uppfylli því ekki ákvæði byggingarreglugerðar um flóttaleiðir.



IV. Almennt um algilda hönnun - 6. hluti byggingarreglugerðar

Sjónarmið um algilda hönnun eru ófrávikjanleg samkvæmt byggingarreglugerðinni, nema fyrir hendi séu veigamikil rök. Sé vikið frá sjónarmiðum um algilda hönnun skal ítarlega rökstutt í hönnunargögnum á hvaða grundvelli það er gert.

Þannig skuli ávallt leitast við að beita algildri hönnun þannig að byggingar og lóðir þeirra séu aðgengilegar öllum án sérstakrar aðstoðar, sbr. 4. mgr. 6.1.1. gr. byggingarreglugerðar.

Algild hönnun er ákveðin hugmyndafræði við hönnun, og er skilgreind með eftirfarandi hætti í 1.2.1. gr. byggingarreglugerðar:

Hönnun framleiðsluvara, umhverfis, áætlana og þjónustu sem allir geta nýtt sér, að því marki sem aðstæður leyfa, án þess að koma þurfi til sérstök útfærsla eða hönnun. Algild hönnun útilokar ekki hjálpartæki fyrir fatlaða sé þeirra þörf.

Í 6. hluta byggingarreglugerðar er nánar kveðið á um skilyrði algildar hönnunar er varðar aðkomu að byggingum. Eitt af markmiðum laga um mannvirki er að tryggja aðgengi fyrir alla. Á meðan aðgengi fyrir alla tekur sérstakt tillit til fatlaðra, þá skiptir algild hönnun hópum ekki upp, heldur skilgreinir sem **einn** hóp: Notendur, **þar með talið** fatlaða.

Með aðgengi fyrir alla er átt við, skv. skilgreiningu í 1.2.1. gr. byggingarreglugerðar:

Með aðgengi fyrir alla er átt við að fólk sé ekki mismunað um aðgengi og almenna notkun mannvirkja á grundvelli fötlunar, skerðinga eða veikinda og það geti með öruggum hætti komist inn og út úr mannvirkjum, jafnvel við óvenjulegar aðstæður, t.d. í eldsvoða. Jafnframt séu sjónarmið algildrar hönnunar höfð að leiðarljósi við hönnun bygginga og umhverfis þeirra.“

Þannig skiptir máli að greina annars vegar á milli lágmarksviðmiða og krafna í byggingarreglugerð sem byggð eru á aðgengis sjónarmiðum, og hins vegar þeirri hugmyndafræði algildrar hönnunar sem hönnuðir tileinka sér og nýta í vinnulagi sínu og faglegum hugsunarhætti.²

Kröfum um algilda hönnun í byggingum byggðar í dag er útlistað í 6.1.3. gr. byggingarreglugerðar. Bein frávik eru gerð á algildri hönnun í 3. mgr. 6.1.3. gr. byggingarreglugerðar, til dæmis þannig þar sem meginrými eru á jarðhæð en landslag er þannig að aðkoma er ekki fær fyrir alla, til dæmis vegna mikils halla lóðar. Eins ef landslag er þannig að ekki hentar öllum til umferðar.

Sé vikið frá almennum sjónarmiðum um algilda hönnun er gerð sú krafa að slíkt skuli ítarlega rökstutt í hönnunargögnum, og þá á hvaða grundvelli það er gert.

V. Breytingar á þegar byggðu mannvirki eða breytt notkun og algild hönnun - 6.1.5. gr. byggingarreglugerðar

Eins og hér að ofan hefur verið rakið er beiting algildrar hönnunar viðmið, eða markmið, og ákveðin hugmyndafræði sem ávallt skal leitast við að uppfylla.

² Sjá leiðbeiningar HMS um algilda hönnun, sjá hlekk (sóttur 26. september 2024): <https://www.byggingarreglugerd.is/leidbeiningar/krofur-um-algilda-honnun>



Í 6.1.5. gr. byggingarreglugerðar skal við breytingu á mannvirki sem byggt er í gildistíð eldri byggingarreglugerða, almennt byggja á sjónarmiðum algildrar hönnunar. Þar segir: Við **breytta notkun** þegar byggðra mannvirkja sem almenningur hefur aðgang að skal tryggja aðgengi í samræmi við ákvæði reglugerðar þessarar.

Við **breytingu á mannvirki** sem byggt er í gildistíð eldri byggingarreglugerða skal almennt byggja á sjónarmiðum algildrar hönnunar, sbr. þó 3. mgr.

Í 3. mgr. 6.1.5. gr. er nánar útlistað hvenær megi víkja frá því að byggja á sjónarmiðum algildrar hönnunar, þ.e.a.s. er varðar þegar byggt mannvirki eða breytta notkun:

Ef sérstökum erfiðleikum er bundið að uppfylla ákvæði þessa hluta reglugerðarinnar án þess að breyta að verulegu leyti megin gerð mannvirkis, burðarvirki, útliti, innra skipulagi eða öðrum sérkennum sem vert er að varðveita, getur leyfisveitandi heimilað að vikið sé frá einstökum ákvæðum þessa hluta reglugerðarinnar. Sama gildir um kröfur til bílastæða hreyfihamlaðra í þegar byggðu hverfi. Í slíkum tilvikum skal hönnuður skila sérstakri greinargerð um það hvaða ákvæðum óskað er eftir að víkja frá, um ástæður þess að ekki er unnt að uppfylla þau og hvort unnt er með öðrum hætti að tryggja aðgengi þannig að markmið þessa hluta reglugerðarinnar séu uppfyllt. Taka skal sérstakt tillit til mannvirkja sem falla undir ákvæði laga um menningarminjar.

Í leiðbeiningum HMS um framkvæmd ákvæðisins,³ kemur fram að hönnuður skuli ávallt skila **sérstakri greinargerð** þar sem hann eða hún lýsir og rökstyður hvaða ákvæðum óskað er eftir að víkja frá, og hvort að með öðrum hætti sé hægt að tryggja aðgengi þannig að markmið þessa hluta byggingarreglugerðar séu uppfyllt.

Í leiðbeiningum HMS eru nefnd dæmi um tilvik sem gætu átt við og unnt væri að víkja frá. Um lofthæð segir t.d.:

„a. Lofthæð þegar byggðra mannvirkja var í eldri byggingarreglugerðum að lágmarki 2,40 m en er í gildandi byggingarreglugerð 112/2012 að lágmarki 2,50 m. Í slíkum tilvikum er ekki ætlast til þess að lofthæðinni sé breytt enda er það oft ógerningur.“

Grenimelur 25 er hús byggt árið 1945 og er því byggt í gildistíð eldri byggingarreglugerðar. Er skýrt að almennt beri að byggja á sjónarmiðum algildrar hönnunar við breytingu á mannvirki eða við breytta notkun þess, eins og þegar hefur verið reifað hér að framan, og eins og segir orðanna hljóðan í 2. mgr. 6.1.5. gr. gildandi byggingarreglugerðar.

Aðaluppdráttur vegna fyrirhugaðra byggingarframkvæmda til að fá kjallararými við Grenimel 25 samþykktu sem íbúð liggur fyrir í kærugögnnum, nýjasta uppfærsla dags. 2. september 2024. Í umsóknarferlinu voru nokkrar athugasemdir gerðar við uppdrættina, sem tóku breytingum samhliða. Skal þeim útlistað hér að neðan.

Aðaluppdráttur er fylgdi með umsókn 5. maí (Fylgiskjal 15) vísaði í 6.1.5. gr. byggingarreglugerðar og var tilvísun rökstudd með því að árið 2001 hafi ósamþykkt íbúð í Grenimel nr. 23, parhúsi við 25, verið samþykkt. Sú íbúð sé spegilmynd af þeirri íbúð sem er til umfjöllunar hér. Seinna var þessu orðalagi breytt þannig, sbr. aðaluppdráttur 15. maí (Fylgiskjal 16), að íbúð hafi gengið kaupum og sölum og skráð í fasteignaskrá sem íbúðarrými á sérstöku fasteignanúmeri.

³ Hér má nálgast hlekk inn á leiðbeiningar HMS er varðar 6.1.5. gr. byggingarreglugerðar nr. 1212/2012 <https://www.byggingarreglugerd.is/leidbeiningar/breytingar-a-thegar-byggdu-mannvirki-eda-breytt-notkun>

Í málgögnum kæru, sbr. aðaluppdráttur lagður inn til byggingarfulltrúa og síðast breytt 2. september (Fylgiskjal 17), kemur einnig fram á uppdrættinum að húsið Grenimelur 25 uppfylli ekki algilda hönnun. Samkvæmt orðalagi á teikningu virðist vísað til þess að húsið sé byggt 1945, og til að komast inn í kjallara þyrfti að fara niður nokkur þrep, og hið sama eigi við um íbúðir á efri hæð, þar sem þurfi að fara upp nokkur þrep.

Að taka það sérstaklega fram á breytingum á aðaluppdrætti að húsið uppfylli ekki skilyrði algildrar hönnunar þarf að rökstyðja ítarlega, til að mynda í greinargerð og hönnunargögnum. Ella er ekki unnt að taka það til skoðunar hvort veita eigi frávik. Þar sem engin slík greinargerð fylgdi með umsókninni, var það ómöguleika háð fyrir byggingarfulltrúa að taka til greina hvort frávik 3. mgr. 6.1.5. gr. byggingarreglugerðar gætu átt hér við.

VI. Íbúðir í kjallara og á jarðhæð - 6.7.4. gr. byggingarreglugerðar

Samkvæmt kærugögnum halda kærendur því fram að ekki sé mögulegt að grafa frá hlið hússins, bæði vegna aðkomu inn í sameiginlegan garð og svo vegna samliggjandi garðs hjá Grenimel 23. Talið er að það skemmi stíl hússins ef að grafið er frá einni hlið á parhúsi en ekki báðum.

Gildandi byggingarreglugerð nr. 112 frá 2012 gildir um Grenimel 25, þrátt fyrir að húsið sé byggt 1945. Í 1. mgr. 6.7.4 gr. byggingarreglugerðar segir:

„a. Minnst ein hlið íbúðarrýmis skal ekki vera niðurgráfin, þ.e. frágengið yfirborð jarðvegs skal vera neðar en gólfkóti íbúðarinnar.“

2. mgr. 6.7.4.:

„Heimilt er að stakt íbúðarherbergi sé niðurgráfið ef yfirborð frágengins jarðvegs utan útveggjar þess er að hámarki 0,5 m ofan við gólfplötu við gluggahlið og gluggahliðin er ekki nær akbraut en 3,0 m. Slík íbúðarherbergi og önnur stök íbúðarherbergi skulu fullnægja kröfum reglugerðar þessarar um íbúðarherbergi að því er varðar glugga, björgunarop, lofthæð, stærð o.fl

Eina frávikíð sem heimilt er frá 6.7.4. gr. byggingarreglugerðar, er ef stakt íbúðarherbergi er niðurgráfið að hámarki 0,5m við gólfplötu. Eins þarf þá hvert íbúðarrými í kjallara að uppfylla kröfur byggingarreglugerðar um glugga, björgunarop, lofthæð, stærð o.f.l.

Samkvæmt aðaluppdrætti í kærugögnum er kjallararými við Grenimel 25 niðurgráfið 0,9m við gólfplötu. Að auki uppfyllir hvert íbúðarrými ekki skilyrði byggingarreglugerðar, einkum þá um björgunarop og lofthæð, eins og verður nánar fjallað um hér í næstu köflum.

Byggingarfulltrúa bar því að synja umsókn um að breyta kjallararými í samþykka íbúð á grundvelli 6.7.4. gr. byggingarreglugerðar.

VII. Lofthæð og birtuskilyrði - 6.7.2. gr. byggingarreglugerðar

Í 2. mgr. 6.7.2. gr. byggingarreglugerðar segir:

„Lofthæð í íbúðarherbergjum og eldhúsi skal vera a.m.k. 2,50 m að innanmáli mælt frá fullfrágengnu gólfi að fullfrágengnu lofti. Heimilt er að víkja frá þessu ef meðalhæð herbergis er minnst 2,20 m og lofthæð minnst 2,50 m í að minnsta kosti 2/3 hluta þess.

Við íbúðarskoðun dags. 14. september 2023 á Grenimel 25 (Fylgiskjal 6) leiddi í ljós að lofthæð var mæld 2,48m, þá 2cm undir leyfilegri lofthæð. Þrátt fyrir það vísa teikningar í



kærugögnum í að salarhæð sé 2,60. Eins og áður er rakið gerði Slökkvilið Höfuðborgarsvæðisins athugasemd við að nýir aðaluppdrættir gæfu einungis upp salarhæð, þar sem erfitt sé að lágmarkslofthæð náist innan 2,60m salarhæðar (Fylgiskjal 13).

Kærendur telja að parketlögn sem telst vera 2cm hafi hér áhrif á lofthæð þannig að lofthæð minnki niður í 2,48.

Í 6.7.2. gr. er hins vegar skýrt tekið á því að mælt sé frá fullfrágengnu gólfi. Athugast skal að um er að ræða lágmarksviðmið og skilyrði sem er ófrávíkjanlegt, nema meðalhæð herbergis sé minnst 2,20m og lofthæð minnst 2,50m í að minnsta kosti 2/3 hluta þess. Sú undanþága á ekki við í tilviki kjallararýmis Grenimels 25, þar sem ekkert rými nær 2,50m í lofthæð.

Það ber sérstaklega að geta þess í umsögn þessari að byggingarfulltrúa er ekki heimilt að veita undanþága á skilyrðum byggingarreglugerðar. Myndi ein slík undanþága, sama þó miðað sé við 1cm, 2cm eða 10cm, ýta undir ósamræmi í stjórnslu og stuðla að óvönduðum stjórnsluháttum. Byggingarfulltrúa er hér sniðinn skýr rammi, sem er ófrávíkjanlegur, nema uppfyllt sé það skilyrði að minnst 2/3 íbúðarinnar nái 2,50m.

Byggingarfulltrúa bar því að synja umsókn um að breyta kjallararými í samþykka íbúð á grundvelli 6.7.2. gr. byggingarreglugerðar.

VIII. Brunavarnir - 9.2. kafli byggingarreglugerðar

Um brunavarnir merktar inn á aðaluppdrátt er fjallað í 4.3.3. gr. byggingarreglugerðar. Þar segir m.a. í 2. mgr. 4.3.3. gr.:

„Brunavarnir skulu færðar inn á aðaluppdrátt. Greina skal frá atriðum eins og skiptingu mannvirkis í brunahólf, brunamótstöðu aðalburðarvirkja, flóttaleiðum, þ.m.t. björgunaropum, neyðarlýsingu, brunavarnabúnaði o.fl.“

Svo segir í 9.2.1. gr. byggingarreglugerðar:

Með hönnun brunavarna bygginga og annarra mannvirkja skal vera tryggt og sýnt fram á að öryggi viðkomandi mannvirkja sé fullnægjandi og uppfyllt séu meginmarkmið og önnur ákvæði þessa hluta reglugerðarinnar.

Um þau ákvæði þessa hluta reglugerðarinnar sem skipast í meginreglur og viðmiðunarreglur, eða innihalda einungis viðmiðunarreglur, gildir að meginreglur eru ávallt ófrávíkjanlegar [...].

Um staðfestingu brunavarna vegna breyttrar notkunar segir í 9.2.5. gr.:

Við breytingu á þegar byggðu mannvirki eða við breytta notkun skal hönnuður aðaluppdráttar, eða annar hönnuður sem tekur að sér ábyrgð á brunahönnun, staðfesta að brunavarnir uppfylli kröfur þessarar reglugerðar, sbr. þó 2. og 3. mgr.

Kafli 9.5. byggingarreglugerðar fjallar um rýmingu við eldsvoða, þ.e.a.s. flóttaleiðir.

Flóttaleiðir í byggingum skulu þannig skipulagðar og frágengnar að allir geti bjargast út af eigin rammeik eða fyrir tilstilli annarra á tilgreindum flóttatíma, brjótist eldur út eða annað hættuástand skapast.

Meginreglunni um brunavarnir er svo útlistað í 1. og 2. tölulið 9.5.3. gr.:

1. Úr öllum íbúðum og notkunareiningum skulu vera a.m.k. tvær flóttaleiðir, sem eru óháðar hvor annarri, til öruggs staðar undir beru lofti á jörðu niðri, sbr. þó 9.5.4. gr. Heimilt er að slíkur öruggur staður sé einnig á sérútbúnum svölum eða þaki byggingar sem er aðgengilegt björgunarliði, enda sé slík aðstaða sérstaklega brunahönnuð til slíkra nota.

8



Með óháðum flóttaleiðum er átt við tvær eða fleiri flóttaleiðir sem eru þannig aðskildar að eldur og reykur geti ekki teppt þær báðar/allar þ.e. svalir og sjálfstætt stigahús eða tvö sjálfstæð stigahús sem gengið er í beint úr hverri íbúð.

2. Flóttaleið úr íbúð, notkunareiningu eða gistirými má ekki liggja gegnum aðra íbúð, notkunareiningu eða gistirými.

Þó er heimilt að ein flóttaleið sé frá íbúð, þegar slíkt hefur ekki í för með sér sérstaka hættu og um er að ræða lítið rými sem ætlað er fyrir takmarkaðan fjölda fólks. Flóttaleiðin skal liggja beint út á öruggan stað undir beru lofti á jörðu niðri eða að gangi sem er sjálfstætt brunahólf og liggur í gagnstæðar áttir að tveimur óháðum útgöngum.

Kjallararými það sem hér um ræðir telst ekki uppfylla meginreglur byggingarreglugerðar um flóttaleiðir, hvorki meginregluna um tvær flóttaleiðir né frávikið um eina, þar sem engin möguleg flóttaleið liggur beint út á öruggan stað eða inn að gangi sem sé með tvær gagnstæðar áttir að útgöngum. Að auki er björgunarop sem eina flóttaleiðin ekki nægileg samkvæmt núgildandi reglugerð, sbr. 9.5.5. gr. byggingarreglugerðar.

Var umsækjanda bent á ofangreint í athugasemdarblaði og athugasemdum Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins dags. 14. maí 2024 (Fylgiskjal ,9) þar sem segir orðrött:

Húsnæði skal uppfylla kröfur sem gerðar eru til íbúða í dag. Flóttaleið um björgunarop telst ekki fullgild flóttaleið og samræmist ekki algildri hönnun.

Var athugasemd þessi jafnframt tíunduð í athugasemdarblaði dags. 5. júní 2024 og aftur 14. ágúst 2024. Ekki gerðu kærendur úrbætur á nýjum uppdrætti hvað þetta varðar, né leitað frekari leiðbeininga um útfærslu.

Byggingarfulltrúa bar því að synja umsókn um að breyta kjallararými í samþykka íbúð á grundvelli 9.5.3. gr. byggingarreglugerðar.

IX. Aðrar sambærilegar eignir í götunni séu með íbúð í kjallara

Kærendur halda því fram í kærnu að „*Margar íbúðir í Reykjavík sem eru frá svipuðum tíma, en sóttu um „samþykka íbúð“ fyrir 2012, voru samþykktar án vandkvæða og telja eigendur að um eignaupptöku sé að ræða að breyting á reglugerð 2012, skuli hamlá samþykkt á sambærilegu húsnæði.*“

Við nánari athugun kemur í ljós að einhverjar íbúðir hafa hlotið kjallararými skráð samþykkt sem íbúðareign, sbr. yfirlitsmynd af Grenimel 11 – 36, sem er hluti kærugagna (bls. 8 í kærugögnum). Í Grenimel 23, sem er spegilmynd Grenimels 25, er skráð samþykkt íbúð í kjallara, sbr. íbúð 0001 fnr. 202-7179.

Af fasteignaskráningu HMS má sjá að þær íbúðir sem kærendur vísa í voru skráðar samþykktar fyrir gildistöku byggingarreglugerðar nr. 112/2012 og fyrir gildandi lög um mannvirki, nr. 160/2010. Samanburður við þessar íbúðir er því ekki tækur við afgreiðslu þessa tiltekna máls, enda er það gildandi byggingarreglugerð nr. 112/2012 sem á við í máli þessu.

X. Eignaskiptayfirlýsing vegna Grenimels 25, dags. 17. ágúst 2004.

Eignaskiptayfirlýsing, dags. 17. ágúst 2004 er hluti kærugagna. Þar kemur fram að húsinu Grenimelur 25 sé skipt í þrjár eignir. Eru matshlutar þar nánar afmarkaðir.



Við gerð ofangreindrar eignaskiptayfirlýsingar lá ekki fyrir byggingarleyfi til breytinga á þegar byggðu mannvirki, þ.e.a.s. að breyta kjallarárými Grenimels 25 í íbúðarrými. Þó eigendur kjallarárýmis hafi í dag innréttað rýmið sem íbúðarrými, sem gengið hefur kaupum og sölum, verður ekki horft fram hjá því að breytingarnar eru byggingarleyfisskyldar. Breytingar á þegar byggðu mannvirki, gerðar einhliða af eiganda og án byggingarleyfis, getur aldrei leitt til þess að rýmið verði skráð í fasteignaskrá sem samþykkt íbúð.

Það að eigendur fasteigna í Grenimel 25 hafi gert einkaréttarlegan samning um hlutfallstölu, þannig að kjallarárými bæri eignarhlutdeild í matshlutum fasteignarinnar, leiðir ekki sjálfkrafa til þess að rýmið sé samþykkt sem íbúð. Slík framkvæmd, sem felur m.a. í sér breytta notkun, er leyfisskyld og þarf að uppfylla ákvæði byggingarreglugerðar.

Niðurstaða

Í ljósi framangreinds og að mati Reykjavíkurborgar hefur ekkert komið fram sem getur valdið ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúa frá 11. september s.l. um synjun á kjallara við Grenimel 25 í samþykka íbúð.

Íbúð 0001, fnr. 202-7175, að Grenimel 25, uppfyllir ekki ákvæði 6.7.2. gr., 6.7.4. gr. og 9.5.3. gr. byggingarreglugerðar, hvorki sem breytt mannvirki í ljósi framlagðra gagna, né um breytta notkun. Byggingarfulltrúa bar því að synja umsókn um leyfi til að breyta notkun og fá umrædda íbúð samþykka.

Þeir annmarkar eru einnig taldir vera á bæði umsókn og fylgigögnum, þrátt fyrir ítarlegar leiðbeiningar byggingarfulltrúa, íbúðarskoðun, og athugasemdarblöð byggingarfulltrúa, dags. 15. maí, 6. júní og 14. ágúst, að ekki var unnt að taka til skoðunar hvort frávik gætu átt við í málinu er varðar algilda hönnun. Eins og rakið er hér að ofan gilda skilyrði byggingarreglugerðar nr. 112/2012 um þá framkvæmd og breytt not sem hér er til álita, og er ekki unnt að taka til skoðunar frávik, nema þeim sé ítarlega útlístað í greinargerð.

Taki nefndin til skoðunar aðrar málsástæður en fram koma í kæru og í umsögn þessari er þess óskað að borgaryfirvöldum verði gert kleift að tjá sig um þær áður en til úrskurðar í málinu kemur.

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs,

Harpa Fönn Sigurjónsdóttir,
lögfræðingur
Skrifstofa stjórnarsýslu og gæða

Fylgiskjöl

1. Fyrirspurn málsaðila dags. 28. júní 2022
2. Svarbréf Reykjavíkurborgar 20. júlí 2022
3. Athugasemdarblað byggingarfulltrúa 18. júlí 2022
4. Tilkynning um afgreiðslu máls - 30_mai_2023_fyrirspurn
5. Athugasemdarblað_Áformadeild (Grenimelur 25 - fsp)_ 30052023
6. Grenimel_25_Íbúðarskoðun
7. Umsókn_Byggingarleyfisumsókn dags. 5. maí 2024 - Grenimelur 25
8. Tilkynning_um_afgreiðslu_máls_-_14__maí_2024
9. Athugasemdarblað_Umsagnir (Grenimelur 25) 14052024



10. Tilkynning_um_afgreiðslu_máls_-_5__júní_2024
11. Athugasemdarblað_Umsagnir (Grenimelur 25) 05062024
12. Tilkynning_um_afgreiðslu_máls_-_14__ágúst_2024
13. Athugasemdarblað_Umsagnir (Grenimelur 25)_14082024
14. Tilkynning_um_afgreiðslu_máls_-_10__september_2024
15. Grenimelur 25 aðaluppdráttur 5. mai24
16. Grenimelur_25__aðaluppdráttur_15.05.2024
17. Grenimelur 25, aðaluppdráttur 02.09.2024



Árið 2024, þriðjudaginn 5. nóvember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Ómar Stefánsson varaformaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 101/2024, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 10. september 2024 um synjun umsóknar um að fá samþykka íbúð í kjallara að Grenimel 25 í Reykjavík.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 17. september 2024, er barst nefndinni 17. s.m., kæra Hörður Ágústsson, Einar Hannes Harðarson og Elínborg Gísladóttir, eigendur matshluta 0001 í kjallara Grenimels 25, Reykjavík, þá ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 10. september 2024 að synja umsókn um að fá samþykka íbúð í kjallara að Grenimel 25 í Reykjavík. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 7. október 2024.

Málavextir: Grenimelur 25 í Reykjavík er parhús, sambyggt húsi númer 23 við sömu götu sem byggt var árið 1945. Samkvæmt skráningu Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar eru í húsinu skráðar tvær samþykktar íbúðir, merkt 0101, fnr. 202-7176 og 0201, fnr. 202-2177 og ein ósamþykkt íbúð í kjallara, merkt 0001, fnr. 202-7175. Árið 2021 festu kærendur kaup á hinni ósamþykktu íbúð í kjallara hússins. Eignin hafði þá gengið kaupum og solum í einhver ár og árið 2004 var gerður eignaskiptasamningur um fasteignina Grenimel 25 þar sem kjallaraíbúðin var skráð sem ósamþykkt.

Þann 5. maí 2024 var sótt um byggingarleyfi til að breyta ósamþykktu íbúð 0001 í samþykka. Umsókninni fylgdu breyttir aðaluppdrættir þar sem fram kom birt flatarmál rýmisins, að salarhæð væri 2,6 m og að íbúðin væri niðurgráfin að sunnan-, vestan- og suðaustanverðu. Samkvæmt uppdrættinum er í íbúðinni gert ráð fyrir samliggjandi eldhúsi og stofu, salerni og tveimur svefnherbergjum. Þá er gert ráð fyrir þremur stærri gluggum og tveimur minni á íbúðinni. Erindið var tekið fyrir á afgreiðslufundum byggingarfulltrúa, 14. maí, 5. júní og 14. ágúst 2024 þar sem erindinu var frestað og vísað til athugasemda. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 10. september s.á var erindinu synjað með vísan til þess að hvorki framkvæmdin né breytt notkun samræmdist ákvæðum byggingarreglugerðar nr. 112/2012.

Málsrök kæranda: Kærendur vísa til þess að þeir hafi fest kaup á hinni ósamþykktu íbúð árið 2021 og hafi á þeim tíma verið lögð inn fyrirspurn til Reykjavíkurborgar hvort íbúðin fengist samþykkt. Farið hafi verið í húsaskoðun og lagðar inn teikningar til Reykjavíkurborgar.

Árið 2004 hafi verið gerður eignaskiptasamningur sem samþykktur var af Reykjavíkurborg og umrædd íbúð skráð sem ósamþykkt íbúð í kjallara hússins. Á teikningum sem samþykktar voru

26. maí 1944 sjáist kjallararými með salerni og handlaug en ekkert eldhús, en þar sé rýmið aflokað frá annarri sameign og sannarlega ein heild. Þá hafi umrædd eign verið skráð í fasteignaskrá sem íbúðarrými á sér fasteignanúmeri og gengið kaupum og sölum í mörg ár.

Samkvæmt núgildandi byggingarreglugerð þurfi íbúðir í kjallara að uppfylla ákveðin skilyrði, þar á meðal þau að ein hlið íbúðar skuli vera óniðurgrafin og snúa til suðurs, suðvesturs, eða vesturs. Stofa umræddrar íbúðar snúi til suðurs, en sé niðurgrafin. Ekki sé mögulegt að grafa frá hlið hússins vegna aðkomu inn í sameiginlegan garð og vegna samliggjandi garðs við Grenimel 23. Samkvæmt reglugerðinni þurfi lofthæð í íbúðum að vera 2,50 m, en lofthæð umræddrar íbúðar sé 2,48 m.

Bent sé á að í gr. 6.1.5 í núgildandi byggingarreglugerð nr. 112/2012, sé skýrt tekið fram að hús sem byggð voru í tíð eldri reglugerða og geta ekki uppfyllt öll ákvæði núverandi reglugerðar flokkist ekki undir ákvæði nýju reglugerðarinnar. Margir eigendur íbúða í Reykjavík sem byggðar voru á svipuðum tíma, sem sótt hafi um samþykki íbúðar fyrir árið 2012, hafi fengið slíkar umsóknir samþykktar án vandkvæða. Því telji kærendur að um eignaupptöku sé að ræða ef breyting á byggingarreglugerð árið 2012 eigi að hamla samþykkt á sambærilegu húsnaði.

Málsrök Reykjavíkurborgar: Borgaryfirvöld benda á að núverandi eigendur umrædds hús-rýmis hafi verið í samskiptum við Reykjavíkurborg og lagt fyrst inn fyrirspurn til byggingarfulltrúa 28. júní 2022. Fyrirspurninni hafi verið svarað af byggingarfulltrúa 20. júlí s.á. með frestun, ásamt athugasemdablaði þar sem fram hafi komið að umsækjandi ætti að óska eftir íbúðarskoðun. Fyrirspurn kæranda hafi aftur verið svarað 30. maí 2023 með vísun í leiðbeiningar á athugasemdablaði byggingarfulltrúa. Kærendum hafi þá þegar verið leiðbeint um að óska þyrfti eftir íbúðarskoðun til þess að skera mætti úr um hvort íbúðin uppfyllti ákvæði byggingarreglugerðar. Jafnframt hafi kærendum verið bent á að á gildandi aðaluppdráttum væri ekki sýnd íbúð í kjallara og þyrfti því að leggja fram nýja uppdrætti.

Hinn 5. maí 2024 hafi einn kæranda sótt um byggingarleyfi til að breyta ósamþykktri íbúð 0001 að Grenimel 25 í samþykkt. Umsókninni hafi fylgt breyttir aðaluppdrættir þar sem fram komi að birt flatarmál rýmis 0001 í kjallara sé 59,7 m² og salarhæð 2,6 m. Íbúðin sé niðurgrafin að sunnan, vestan og suðaustan. Teiknað hafði verið inn á uppdrátt samliggjandi eldhús og stofa, salerni og tvö svefnherbergi. Þrír stærri gluggar séu á íbúðinni og tveir minni. Erindið hafi verið tekið fyrir á afgreiðslufundum byggingarfulltrúa 14. maí, 5. júní og 14. ágúst 2024, þar sem því hafi verið frestað og vísað til athugasemda. Á afgreiðslufundi 10. september s.á. hafi erindinu svo verið synjað þar sem hvorki framkvæmdin né breytt notkun samræmdist ákvæðum byggingarreglugerðar nr. 112/2012.

Við breytingu á mannvirki sem byggt er í gildistíð eldri byggingarreglugerða skuli almennt byggja á sjónarmiðum algildrar hönnunar. Við breytta notkun þegar byggðra mannvirkja beri að uppfylla ákvæði byggingarreglugerðar, nr. 112/2012, t.d. varðandi aðkomu, aðgengi, umferðarleiðir og innri rými mannvirkja, burðarþol og stöðugleika, hollustu, heilsu og umhverfi og öryggi við notkun, t.d. brunavarnir. Sé vikið frá almennum sjónarmiðum um algilda hönnun sé gerð sú krafa að slíkt skuli ítarlega rökstutt í hönnunargögnum og þá á hvaða grundvelli það sé gert.

Samþykktur og þar með gildandi aðaluppdráttur af Grenimel 25 geri ekki ráð fyrir íbúð í kjallara, heldur sé merkt inn á teikningar vinnustofa og tvær geymslur. Ekki hafi áður verið sótt um að breyta kjallaranum í samþykkt íbúð og hafi því þurft að taka til skoðunar bæði breytingu

á mannvirki og breytta notkun sem uppfylla þurfi ákvæði gildandi byggingarreglugerðar. Hafi kærendur því þurft að skila inn nýjum uppdráttum.

Sjá megi af ítarlegum athugasemdum byggingarfulltrúa á athugasemdablöðum, dags. 14. maí 2024, 5. júní og 14. ágúst s.á., að vankantar væru á umsókn, einkum hvað varði skráningartöflu, teikningaskrá yfir aðaluppdrætti og skilyrði um að fylgigögn þurfi að fylgja öllum byggingarleyfisumsóknum. Hafi m.a. komið fram í athugasemdablaði byggingarfulltrúa frá 14. maí 2024 að íbúðin þurfi að uppfylla öll ákvæði byggingarreglugerðar um íbúðarhúsnæði og eldvarnir skv. núgildandi byggingarreglugerð. Í reglugerðinni séu ekki til staðar neinar heimildir til fráviks eða undanþágu þar um. Að auki væru upplýsingar á teikningum ekki fullnægjandi, en gera þurfi grein fyrir brunavörnum o.fl. Þá hafi Slökkvilið Höfuðborgarsvæðisins einnig bent á að húsnæðið skuli uppfylla kröfur sem gerðar séu til íbúða í dag. Flóttaleið um björgunarop teljist ekki fullgild flóttaleið og samræmist ekki algildri hönnun.

Við afgreiðslu málsins 5. júní 2024 hafi verið búið að bæta úr einhverjum athugasemdum samkvæmt athugasemdablaði, en þó takmarkað. Það sem út af hafi staðið hafi m.a. verið ákvæði byggingarreglugerðar um lofthæð og skilyrði vegna íbúða á jarðhæð sem og flóttaleiðir og brunavarnir. Í athugasemdablaði, dags. 14. ágúst 2024, og við afgreiðslu á fundi byggingarfulltrúa hafi verið ítrekað að sýna þyrfti lóðarmörk og frágang og uppfæra skráningartöflu miðað við að um ósamþykka íbúð væri að ræða. Þá hafi sérstaklega verið bent á að þar sem íbúðin uppfyllti hvorki ákvæði byggingarreglugerðar um íbúðarhúsnæði á jarðhæð né um flóttaleiðir, geti hún ekki talist fullgild íbúðareign. Þar sem skilyrði um algilda hönnun hafi ekki verið uppfyllt hafi verið þörf á ítarlegum rökstuðningi, svo sem í greinargerð eða hönnunargögnum, af hverju veita ætti frávik frá þeim skilyrðum. Hafi það því verið ómöguleika háð fyrir byggingarfulltrúa að taka afstöðu til hvort frávik 3. mgr. 6.1.5. gr. byggingarreglugerðar gætu átt við.

Þeir annmarkar séu einnig taldir vera á bæði umsókn og fylgigögnum, þrátt fyrir ítarlegar leiðbeiningar byggingarfulltrúa, íbúðarskoðun og athugasemdablöð hans, dags. 14. maí, 5. júní og 14. ágúst 2024, að ekki hafi verið unnt að taka til skoðunar hvort frávik gætu átt við í málinu er varði algilda hönnun. Gilda skilyrði gildandi byggingarreglugerðar um þá framkvæmd og breytt not sem hér séu til umræðu.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Bent er á að þegar lögð var inn byggingarleyfisumsókn hafi komið fram athugasemdir frá starfsmanni byggingarfulltrúa t.d. varðandi kóta, lóðarmörk, girðingar o.fl. Brugðist hafi verið við öllum þeim athugasemdum og þær leiðréttar.

Árið 1945 þegar húsið var byggt hafi ekki verið gerðar kröfur um flóttaleiðir eða algilda hönnun eins og gert er í byggingarreglugerð frá 2012. Eins og kærendur hafi áður bent á þá séu heilu hverfin í Reykjavík byggð á þessum tíma með hálfu hæð niður og hálfu hæð upp og engan veginn hægt að uppfylla algilda hönnun í samræmi við núverandi gildandi reglugerð. Úr stofu sé stórt opnanlegt fag sem hægt sé að komast út um ef eldur komi upp í rýminu.

Í gr. 6.7.4 í byggingarreglugerð sé talað um stakt íbúðarherbergi, ekki íbúð sem slíka. Þar að auki nái íbúðarrými 0001 ekki að götu og bæði herbergin sem tilheyra íbúðarrýminu snúi að garði.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um lögmati ákvörðunar byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 10. september 2024 um að synja umsókn kæranda um að fá samþykka íbúð í kjallara að Grenimel 25 í Reykjavík. Hin kærða ákvörðun var studd þeim rökum að íbúðin uppfyllti ekki

ákvæði gr. 6.7.2., gr. 6.7.4. og gr. 9.2.5. í byggingarreglugerð nr. 112/2012, hvorki sem breytt mannvirki í ljósi framlagðra gagna né um breytta notkun. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 59. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.

Í áðurgildandi byggingarreglugerð nr. 441/1998 kemur fram í gr. 12.8 að við umfjöllun um byggingarleyfisumsóknir sem varði breytingar á byggingum sem byggðar hafi verið fyrir gildistöku reglugerðarinnar, skuli taka mið af þeim reglugerðarákvæðum sem í gildi voru þegar þær voru byggðar, eftir því sem hægt sé að teknu tilliti til gildandi krafna um öryggis- og heilbrigðismál.

Í núgildandi byggingarreglugerð nr. 112/2012 er ekki að finna sambærilegt ákvæði en í einstökum ákvæðum hennar er tekin afstaða til þess hvort þar greindar kröfur þurfi að uppfylla við breytingar á eldri mannvirkjum. Má þar nefna að í gr. 9.2.5. kemur fram að við breytingar á þegar byggðu mannvirki eða við breytta notkun skuli þess gætt að brunavarnir uppfylli kröfur skv. reglugerðinni og að breytingin skerði ekki brunavarnir annarra þátta mannvirkisins. Tekið er fram í gr. 12.1.2. að ákvæði 12. hluta reglugerðarinnar um öryggi við notkun eigi við um breytingu á þegar byggðu mannvirki og um breytta notkun þess. Þá er í gr. 6.1.5. fjallað um breytingu á þegar byggðu mannvirki eða breytta notkun þess. Í 2. mgr. greinarinnar kemur fram að við breytingu á mannvirki sem byggt er í gildistíð eldri byggingarreglugerða skuli almennt byggja á sjónarmiðum algildrar hönnunar. Í 3. mgr. gr. 6.1.5. segir svo: „Ef sérstökum erfiðleikum er bundið að uppfylla ákvæði þessa hluta reglugerðarinnar án þess að breyta að verulegu leyti megingerð mannvirkis, burðarvirki, útliti, innra skipulagi eða öðrum sérkennum sem vert er að varðveita, getur leyfisveitandi heimilað að vikið sé frá einstökum ákvæðum þessa hluta reglugerðarinnar. Í slíkum tilvikum skal hönnuður skila sérstakri greinargerð um það hvaða ákvæðum óskað er eftir að víkja frá, um ástæður þess að ekki er unnt að uppfylla þau og hvort unnt er með öðrum hætti að tryggja aðgengi þannig að markmið þessa hluta reglugerðarinnar séu uppfyllt. Taka skal sérstakt tillit til mannvirkja sem falla undir ákvæði laga um menningarminjar.“ Í gr. 6.1.6. sem fjallar um framsetningu krafna er síðan tekið fram að meginreglur í 6. hluta reglugerðarinnar séu ófrávíkjanlegar en viðmiðunarreglur séu frávikjanlegar ef sýnt sé fram á að aðgengi og öryggi sé tryggt með jafngildum hætti og ef meginregla viðkomandi ákvæðis væri uppfyllt. Verður þá að skila með hönnunargögnum greinargerð hönnuðar þar sem gerð er grein fyrir og rökstutt með hvaða hætti meginregla ákvæðisins er uppfyllt og aðgengi og öryggi tryggt. Loks er í greininni tekið fram að önnur ákvæði umrædds hluta reglugerðarinnar séu ófrávíkjanleg nema annað sé sérstaklega tekið fram í viðkomandi ákvæði.

Af fyrrgreindum ákvæðum núgildandi byggingarreglugerðar verður sú ályktun dregin að beita skuli þeim ákvæðum hennar er varða öryggi og heilbrigði við breytingar á eldri mannvirkjum og við breytta notkun þeirra, en auk þess geti leyfisveitandi heimilað að vikið sé frá einstökum ákvæðum 6. hluta reglugerðarinnar þar sem þess er sérstaklega getið.

Í kafla 6.7. í byggingarreglugerð er fjallað um íbúðir og íbúðarhús. Fram kemur í gr. 6.7.2. og 6.7.6. sem fjalla um lofthæð og birtuskilyrði að lofthæð í íbúðarherbergjum og eldhúsi skuli vera a.m.k. 2,50 m að innanmáli, mælt frá fullfrágengnu gólfi að fullfrágengnu lofti. Þó sé heimilt að víkja frá þessu ef meðalhæð herbergis er minnst 2,20 m og lofthæð minnst 2,50 m í að minnsta kosti 2/3 hluta þess, mæld frá fullfrágengnu gólfi að fullfrágengnu lofti. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum er lofthæð umræddrar kjallaraíbúðar 2,48 m. Lofthæðin nær því ekki því lágmarki sem mælt er fyrir um í nefndum greinum reglugerðarinnar.

Í 1. mgr., gr. 6.7.4. kemur fram að óheimilt sé að samþykkja nýja íbúð þar sem útveggir hennar eru niðurgrafnir nema að uppfylltum öllum þeim skilyrðum sem tiltekin eru í lið a–d. Þar kemur meðal annars fram í a. lið að minnst ein hlið íbúðarrýmis skuli ekki vera niðurgráfin, þ.e. frágengið yfirborð jarðvegs skal vera neðar en gólfkóti íbúðarinnar. Samkvæmt 2. mgr. er heimilt að stakt íbúðarherbergi sé niðurgráfið ef yfirborð frágengings jarðvegs utan útveggjar þess er að hámarki 0,5 m ofan við gólfplötu við gluggahlið og gluggahliðin er ekki nær akbraut en 3,0 m. Slík íbúðarherbergi og önnur stök íbúðarherbergi skulu fullnægja kröfum reglugerðarinnar um íbúðarherbergi að því er varðar glugga, björgunarop, lofthæð, stærð o.fl. Þá er tekið fram í 3. mgr. að allar aðrar kröfur til íbúða sem fram koma í reglugerðinni gildi um íbúðir sem falla undir 1. mgr., þ.m.t. kröfur um birtuskilyrði, loftræsingu og flóttaleiðir.

Eins og greinir í nefndri gr. 9.2.5. í byggingarreglugerð skal þess gætt við breytingar á þegar byggðu mannvirki eða við breytta notkun að brunavarnir uppfylli kröfur skv. reglugerðinni. Þá gilda sjónarmið um algilda hönnun, sbr. 2. mgr., gr. 6.1.5. Sé vikið frá sjónarmiðum um algilda hönnun skal hönnuður skila sérstakri greinargerð um það hvaða ákvæðum óskað er eftir að víkja frá, um ástæður þess að ekki er unnt að uppfylla þau og hvort unnt er með öðrum hætti að tryggja aðgengi þannig að markmið þessa hluta reglugerðarinnar séu uppfyllt. Það hafa kærendur ekki gert og var byggingarfulltrúa því ekki unnt að taka til skoðunar hvort frávik 3. mgr., gr. 6.1.5. gætu átt við.

Umsókn kæranda var tekin til meðferðar á fjórum afgreiðslufundum byggingarfulltrúa og athugasemdum komið áleiðis til kæranda þar sem bent var á ýmsa vankanta á umsókninni. Meðal annars kom fram að bæta þyrfti upplýsingar á teikningum og gera grein fyrir brunavörnum. Eins tundaði Slökkviliðið á höfuðborgarsvæðinu í umsögn sinni að flóttaleið um björgunarop teldist ekki fullgild flóttaleið og samræmdist ekki algildri hönnun. Af þeim sökum uppfyllti umrædd íbúð ekki ákvæði byggingarreglugerðar um flóttaleiðir. Við afgreiðslu málsins 5. júní 2024 höfðu kærendur brugðist við einhverjum athugasemdum samkvæmt athugasemdablaði, en ekki öllum. Meðal þess sem út af stóð voru ákvæði byggingarreglugerðar um lofthæð og skilyrði vegna íbúða á jarðhæð sem og flóttaleiðir og brunavarnir sem hefði þurft að fjalla um í greinargerð hönnuðar.

Að öllu framangreindu virtu var byggingarfulltrúa rétt að synja umsókn kæranda um að samþykkja kjallaraíbúð að Grenimel 25.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um að felld verði úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 10. september 2024 um að synja umsókn um að fá samþykkt íbúð í kjallara að Grenimel 25 í Reykjavík.

Ómar Stefánsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)