



Tilkynning um kæru nr_ 95_2024_ stjórnvald_

Búið til	5.9.2024 09:39:18
Höfundur	Hera Elfarsdóttir
Móttekið dags.	5.9.2024 09:17:06
Tilheyrir	USK24090064 - Kæra nr. 95/2024 - Grænlandsleið 25

Efni

Tilkynning um kæru nr_ 95_2024_ stjórnvald_

Upplýsingar

Vinnsla

Móttekið dags.	5.9.2024 09:17:06	Staða	Innflutt
Eigandi		Tímamörk	
Málalykill	00.15.02 Kæurur 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, móttekin 4. september 2024 ásamt fylgigögnum, þar sem kærð er ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík í máli nr. USK23060335

dagsett 15. ágúst 2024 um að fella niður áfallnar dagsektir og aðhafast ekki frekar vegna óleyfisframkvæmdar að Grænlandsleið 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.

Upplýsingar óskast um hagsmunaaðila netfang og/eða símanúmer, um viðkomandi sem allra fyrst.

Óskast staðfest um móttöku.

Með kveðju,

f.h. nefndarinnar

Ólöf Harðardóttir, skrifstofumaður ; ** ** ** ** ** **
sp; ; ** ** ** ** ** ** ; ** ** ** ** ** **
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.



LÖGMENN LAUGARDAL

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík
Sent á uuu@uuu.is

Reykjavík, 4. september 2024

Efni: Kæra á ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík í máli nr. USK23060335

Elín Guðmundsdóttir, kt. [REDACTED] búsett að Grænlandsleið 23, 113 Reykjavík, hefur falið undirrituðum lögmanni sínum, sbr. meðfylgjandi umboð, að kæra ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík í máli nr. USK23060335, dags. 15. ágúst 2024, um að fella niður áfallnar dagsektir og aðhafast ekki frekar vegna óleyfisframkvæmdar að Grænlandsleið 25, 113 Reykjavík. Ákvörðunin var fyrst tilkynnt 22. ágúst 2024, sbr. tölvupóstsamskipti á fskj. nr. 9.

Þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Um kærueimild vísast til 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011.

Upphaf málsins má rekja aftur til fyrri hluta ársins 2020 er Úlfar Árnason, eigandi efri hæðar hússins að Grænlandsleið 25, hóf að byggja skjólvegg á svölum efri hæðarinnar. Hinn 19. maí 2020 barst umræddum Úlfari erindi frá umbj. mínum þar sem honum var bent á að um óleyfisframkvæmd væri að ræða. Þá var jafnframt skorað á hann að stöðva byggingu skjólveggjarins og koma honum í lögmeitt horf, enda ylli hann verulegu skuggavarpi inn í íbúð neðri hæðar Grænlandsleiðar 23, sbr. fskj. nr. 1. Erindinu var ekki svarað og framkvæmdum framhaldið.

Embætti byggingarfulltrúans í Reykjavík var því gert viðvart og sendi embættið í framhaldinu þrjú erindi til Úlfars Árnasonar, dags. 4. júlí 2020, sbr. fskj. nr. 2, dags. 27. ágúst 2020, sbr. fskj. nr. 3, og dags. 4. október 2021, sbr. fskj. nr. 4, hvar skorað var á hann að veita embættinu skriflegar skýringar á framkvæmdinni. Ekki liggur annað fyrir en að fyrrgreind erindi byggingarfulltrúa hafi hlotið sömu örlög og erindi umbj. míns, þ.e. að þau hafi verið hunsuð og framkvæmdum framhaldið.



Ekkert var aðhafst frekar í málinu uns ábending um óleyfisframkvæmdina barst embætti byggingarfulltrúans í Reykjavík að nýju í júní 2023. Hinn 27. júní 2023 sendi embættið erindi til Úlfars Árnasonar hvar honum var bent á að hinn umþrætti skjólveggur væri byggingarleyfisskyld framkvæmd og að hvorki byggingarleyfi né undirritað samkomulag um framkvæmdina af hálfu lóðareiganda Grænlandsleiðar 23 lægju fyrir, sbr. fskj. nr. 5. Hinn 18. júlí s.á. var Úlfari Árnasyni tilkynnt um fyrirhugaða álagningu dagsekta, sbr. fskj. nr. 7. Með erindi embættisins, dags. 5. september 2023, var Úlfari Árnasyni svo tilkynnt um álagningu dagsekta að fjárhæð kr. 25.000, sbr. fskj. nr. 8.

Embætti byggingarfulltrúans var ítrekað innt eftir upplýsingum um stöðu mála, því bent á að skjólveggurinn stæði enn og þess farið á leit að gripið yrði til frekari aðgerða, sbr. tölvupóstsamskipti við embættið á fskj. nr. 6.

Fyrir liggur að ekki hefur verið veitt byggingarleyfi fyrir hinum umþrætta skjólvegg samkvæmt ákvæðum III. kafla laga um mannvirki nr. 160/2010. Það liggur jafnframt fyrir að hann er ekki undanþeginn byggingarleyfi samkvæmt e-lið 1. mgr. gr. 2.3.5. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 og að ekki er til staðar samkomulag um vegginn samkvæmt 3. mgr. gr. 7.2.3. reglugerðarinnar. Því er ljóst, og raunar óumdeilt, að hvorki hefur verið fylgt ákvæðum laga um mannvirki eða byggingarreglugerðar við framkvæmdina, enda beitti byggingarfulltrúinn í Reykjavík sannarlega því þvingunarúrræði sem felst í álagningu dagsekta. Þegar beiting þess hafði ekki tilætluð áhrif endurskoðaði embættið hins vegar afstöðu sína og taldi skyndilega ekki ástæðu til að aðhafast frekar, enda liti embættið nú svo á að óleyfisframkvæmdin ylli hvorki hættu né hefði skaðleg áhrif á heilsu nágretta, þar á meðal umbj. míns. Var í ákvörðuninni aukinheldur vísað til meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 til stuðnings framangreindum viðsnúningi.

Umbj. minn telur að hin kærða ákvörðun sé haldin verulegum annmörkum og fái illa samrýmst form- og efnisreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sem og óskráðum meginreglum stjórnarsýsluréttarins. Í því samhengi bendir hún til að mynda á að óleyfisframkvæmdin veldur verulegu skuggavarpri í og við eign hennar, sem hefur haft mikil og slæm áhrif á heilsu og vellíðan umbj. míns, sbr. ljósmyndir á fskj. nr. 10. Er í engu tekið tillit eða afstaða til þessa í hinni kærðu ákvörðun, í andstöðu við 10. og 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Er þá ótalinn hinn verulegi og aðfinnsluverði dráttur sem orðið hefur á meðferð málsins, sbr. 9. gr. laganna. Með hliðsjón af öllu framansögðu er þess því krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og lagt verði fyrir byggingarfulltrúann í Reykjavík að taka málið til lögmætrar meðferðar að nýju.



Virðingarfyllst,
f.h. Björns Þorra Viktorssonar lögmanns,

Elfar Jakobss.

Elfar Elí Schweitz Jakobsson lögmaður

Meðfylgjandi:

1. Erindi til Úlfars Árnasonar, dags. 19. maí 2020.
2. Erindi byggingarfulltrúans í Reykjavík, dags. 4. júlí 2020.
3. Erindi byggingarfulltrúans í Reykjavík, dags. 27. ágúst 2020.
4. Erindi byggingarfulltrúans í Reykjavík, dags. 4. október 2021.
5. Erindi byggingarfulltrúans í Reykjavík, dags. 27. júní 2023.
6. Tölvupóstsamskipti við embætti byggingarfulltrúans í Reykjavík, dags. 13. júlí 2023 – 11. mars 2024.
7. Erindi byggingarfulltrúans í Reykjavík, dags. 18. júlí 2023.
8. Erindi byggingarfulltrúans í Reykjavík, dags. 5. september 2023.
9. Tölvupóstsamskipti við embætti byggingarfulltrúans í Reykjavík, sem hafa m.a. að geyma hina kærðu ákvörðun, dags. 25. júní 2024 – 23. ágúst 2024.
10. Ljósmyndir af skuggavarpi í og við eign kæranda, ódags.



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík, 9. október 2024
USK24090064

Efni: Greinargerð Reykjavíkurborgar í máli nr. 95/2024 vegna kæru á ákvörðun byggingarfulltrúa að fella niður áfallnar dagsektir og aðhafast ekki frekar vegna óleyfisframkvæmdar að Grænlandsleið 25.

Málavextir:

Þann 4. júlí 2020 sendi embætti byggingarfulltrúans í Reykjavík bréf á þinglýstan eiganda Grænlandsleiðar 25 þar sem fram kom að borist hefði ábending vegna skjólveggjar sem verið var að reisa á lóð nr. 25 við Grænlandsleið og að vettvangsskoðun hefði leitt í ljós að verið væri að reisa skjólvegg við austurhlið lóðamarka á lóðinni. Í nefndu bréfi var þinglýstum eigendum gert að leggja fram skýringar vegna málsins til embættis byggingarfulltrúa innan 14 daga frá dagsetningu bréfsins. Þinglýstum eiganda barst bréf með sama innihaldi þann 27. ágúst 2020.

Þann 4. október 2021 sendi embætti byggingarfulltrúans í Reykjavík þinglýstum eiganda samskonar bréf og áður þar sem óskað var skriflegra skýringa.

Þann 27. júní 2023 sendi embætti byggingarfulltrúans í Reykjavík þinglýstum eiganda bréf þar sem krafa var gerð um að þinglýstur eigandi myndi sækja um byggingarleyfi fyrir umræddri óleyfisframkvæmd eða undirrita samkomulag um framkvæmdina af hálfu lóðareiganda að Grænlandsleið 23 innan 15 daga frá dagsetningu bréfsins. Í bréfinu kom jafnframt fram að ef tilmælunum yrði ekki sinnt verði ákvörðun tekin um framhald málsins með hliðsjón af 55. og 56. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 og 2.9.2. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012. Jafnframt var gefin andmælafrestur.

Þann 18. júlí 2023 sendi embætti byggingarfulltrúans í Reykjavík þinglýstum eiganda að Grænlandsleið 25 bréf um áform um álagningu dagsekta.

Þann 5. september 2023 sendi embætti byggingarfulltrúans í Reykjavík þinglýstum eiganda að Grænlandsleið 25 bréf um álagningu dagsekta fyrri hvern þann dag sem dregst að verða við kröfum byggingarfulltrúa um að sækja um byggingarleyfi til byggingarfulltrúans í Reykjavík fyrir skjólvegg á svölum 2. hæðar við Grænlandsleið 25 eða leggja fram undirritað samkomulag um framkvæmdina við lóðareigendur að Grænlandsleið 23.

Þann 22. ágúst 2024 sendi embætti byggingarfulltrúans í Reykjavík bréf til þinglýsts eiganda að Grænlandsleið 25 varðandi niðurfellingu dagsekta.



Kröfugerð:

Reykjavíkurborg krefst þess aðallega að nefndin vísi málinu frá sökum þess að kæranda skortir aðild. Til vara krefst Reykjavíkurborg þess að nefndin hafni öllum kröfum kæranda og staðfesti hina kærðu ákvörðun.

Álit Reykjavíkurborgar:

Aðild

Hin kærða stjórnvaldsákvörðun felur í sér niðurfellingu álagðra dagsekta á þinglýsta eigendur að Grænlandsleið 25. Kærandi þessa máls er þinglýstur eigandi Grænlandsleiðar 23. Hin kærða stjórnvaldsákvörðun snýr eingöngu að þinglýstum eiganda Grænlandsleiðar 25 enda hefur hann einn beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta að umræddri stjórnvaldsákvörðun.

Ekki verður séð að kærandi hafi beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta að þeirra stjórnvaldsákvörðun að fella niður dagsektir gagnvart þinglýstum eiganda að Grænlandsleið 25 þar sem að sú ákvörðun snýr eingöngu að þeim aðila.

Ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða samkvæmt mannvirkjalögum nr. 160/2010 er háð mati stjórnvalds hverju sinni og tekið er fram í athugasemdum við frumvarp það sem varð að þeim lögum að eðlilegt sé að ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða sé metin í hverju tilviki, m.a. með tilliti til meðalhófs. Ákvæði 55. gr. og 56. gr. mannvirkjalaga um þvingunarúrræði gefa stjórnvöldum kost á að bregðast við sé gengið gegn almannahagsmunum, svo sem skipulags-, öryggis- eða heilbrigðishagsmunum, sbr. 1. gr. sömu laga. Með hliðsjón af framangreindum ákvæðum verður ekki talið að einstaklingum sé tryggður lögvarinn réttur til að knýja byggingaryfirvöld til beitingar þvingunarúrræða vegna einstaklingsbundinna hagsmuna, enda eru þeim tryggð önnur réttarúrræði til þess að verja þá hagsmuni sína.

Af framansögðu verður ráðið að kærandi sé hvorki aðili máls né að honum sé tryggður lögvarinn réttur til að knýja byggingaryfirvöld til beitingu þvingunarúrræða vegna einstaklingsbundinna hagsmuna sinna.

Afturköllun á stjórnvaldsákvörðun

Ákvörðun byggingarfulltrúa um afturköllun ákvörðunar um álagningu dagsekta á sér stoð í 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 en þar segir í 1. mgr. að stjórnvald getur afturkallað ákvörðun sína að eigin frumkvæði, sem tilkynnt hefur verið aðila máls, þegar það er ekki til tjóns fyrir aðila eða ákvörðun er ógildanleg. Ekki verði séð að að ákvörðunin sé til tjóns fyrir þinglýsta eigendur að Grænlandsleið 25 þar sem um ívilnandi ákvörðun sé að ræða og því var byggingarfulltrúa heimilt að afturkalla ákvörðunina. Auk þess er öryggis- og almannahagsmunum ekki raskað með framkvæmdinni að mati byggingarfulltrúa og því heimilt að afturkalla



ákvörðunina með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga. Við mat á ákvörðun um að afturkalla ákvörðun byggingarfulltrúa um álagningu dagsekta var skoðað hvort ákvörðunin væri reist á réttum lagagrundvelli, þ.e. að leggja á dagsektir þar sem þinglýstir eigendur höfðu ekki sótt um byggingarleyfi. Hvorki í lögum um mannvirki né byggingarreglugerð er að finna heimild til að skylda aðila til að sækja um byggingarleyfi, líkt og gert var í málinu, sbr. bréf byggingarfulltrúa, dags. 5. september 2023. Með hliðsjón af öllu framangreindu var byggingarfulltrúa heimilt að afturkalla ákvörðun um álagningu dagsekta.

Niðurstaða

Reykjavíkurborg ítrekar þá kröfu sína að úrskurðarnefndin vísi málinu frá á grundvelli aðildarskorts kæranda, en til vara að öllum kröfum kæranda í málinu verði hafnað og að úrskurðarnefndin staðfesti hina kærðu ákvörðun byggingarfulltrúa í máli þessu.

Taki nefndin til skoðunar aðrar málsástæðu 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,

Bjarki Freyr Arngrímsson,
lögfræðingur
Skrifstofa stjórnarsýslu og gæða



Árið 2024, þriðjudaginn 19. nóvember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mættir voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Ómar Stefánsson varaformaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. 95/2024, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 15. ágúst 2024 um að fella niður áfallnar dagsektir og aðhafast ekki frekar vegna framkvæmda að Grænlandsleið 25.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 4. september 2024, er barst nefndinni sama dag, kærir Elín Guðmundsdóttir, Grænlandsleið 23, þá ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 15. ágúst s.á. að fella niður áfallnar dagsektir og að aðhafast ekki frekar vegna framkvæmda á þakverönd á bílskúr að Grænlandsleið 25. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 10. október 2024.

Málavextir: Kærandi er eigandi neðri hæðar hússins að Grænlandsleið 23. Forsaga málsins er sú að árið 2006 réðist eigandi Grænlandsleiðar 25 í framkvæmdir á þakverönd bílskúrs hússins með uppsetningu upphækkaðs blómabeðs með glerveggjum og burðarstöðum. Árið 2020 voru blómabeðin og glerveggirnir fjarlægðir og þess í stað sett upp grind sem ljós og blómapottar hafa verið hengd á. Kærandi gerði byggingaryfirvöldum viðvart um síðari framkvæmdirnar og í kjölfarið fór fram vettvangsskoðun sem leiddi í ljós að verið væri að reisa skjólvegg við austurmörk lóðarinnar.

Með bréfum embættis byggingarfulltrúa, dags. 4. júlí 2020 og 27. ágúst s.á., var eiganda Grænlandsleiðar 25 gert að leggja fram skýringar vegna framkvæmdanna innan tiltekins frests. Í bréfi byggingarfulltrúa, dags. 4. október 2021, kom fram að hvorki hafi borist skýringar á framkvæmdunum né samþykki lóðarhafa aðliggjandi lóðar. Þá var eiganda Grænlandsleiðar 25 aftur veittur frestur til að leggja fram skýringar vegna málsins. Hinn 27. júní 2023 ritaði byggingarfulltrúi eiganda Grænlandsleiðar 25 á ný bréf þar sem fram kom að umræddar framkvæmdir væru byggingarleyfisskyldar og krafðist þess að sótt væri um byggingarleyfi eða að lagt yrði fram undirritað samkomulag um framkvæmdina af hálfu eigenda að Grænlandsleið 23 innan 15 daga frá dagsetningu bréfsins. Með bréfi, dags. 18. júlí 2023, var eiganda Grænlandsleiðar 25 veittur 14 daga lokafrestur til að verða við kröfu byggingarfulltrúa. Lagðar yrðu á dagsektir að fjárhæð 25.000 kr. fyrir hvern þann dag sem drægist að verða við kröfunni. Eigandi Grænlandsleiðar 25 brást ekki við bréfunum og var honum tilkynnt um álagningu dagsekta með bréfi, dags. 5. september s.á. Á fundi byggingarfulltrúa 15. ágúst 2024 var

ákveðið að fella niður áfallnar dagsektir og aðhafast ekki frekar vegna framkvæmdanna. Er það hin kærða ákvörðun í máli þessu.

Málsrök kæranda: Kærandi kveðst hafa sent eiganda Grænlandsleiðar 25 erindi 19. maí 2020 þar sem bent hafi verið á að um óleyfisframkvæmd væri að ræða ásamt því að skorað væri á hann að stöðva byggingu skjólveggarins og koma honum í lögmætt horf, enda valdi hann skuggavarpi inn í íbúð kæranda. Erindinu hafi ekki verið svarað og framkvæmdir haldið áfram. Fyrir liggi að byggingarleyfi fyrir umþrættum skjólvegg hafi ekki verið veitt, hann sé ekki undanþeginn byggingarleyfi samkvæmt e-lið 1. mgr. gr. 2.3.5. í byggingarreglugerð nr. 112/2012 og samkomulag um vegginn samkvæmt 3. mgr. gr. 7.2.3. reglugerðarinnar sé ekki til staðar. Því sé ljóst að hvorki hafi ákvæðum laga nr. 160/2010 verið fylgt né byggingarreglugerðar, enda hafi byggingarfulltrúinn í Reykjavík sannanlega beitt því þvingunarúrræði sem felist í álagningu dagsekta. Þegar beiting þeirra hefði ekki haft tilætlun áhrif hefði embættið endurskoðað afstöðu sína og ekki talið ástæðu til að aðhafast frekar. Embættið telji nú óleyfisframkvæmdina hvorki valda hættu né hafa skaðleg áhrif á heilsu nágretta. Þá hafi í ákvörðuninni verið vísað til meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 til stuðnings framangreindum viðsnúningi. Kærandi telji að hin kærða ákvörðun sé haldin verulegum annmörkum og samræmast illa form- og efnisreglum stjórnarsýsluréttarins. Óleyfisframkvæmdin valdi verulegu skuggavarpi í og við eign kæranda og sé ekki tekið tillit eða afstaða til þess í hinni kærðu ákvörðun sem fari í bága við 10. og 22. gr. stjórnarsýslulaga. Þá sé ótalin hinn verulegi og aðfinnsluverði dráttur á meðferð málsins, sbr. 9. gr. laganna.

Málsrök Reykjavíkurborgar: Af hálfu borgaryfirvalda er tekið fram að hin kærða stjórnvaldsákvörðun feli í sér niðurfellingu álagðra dagsekta á eigendur að Grænlandsleið 25 og snúi ákvörðunin eingöngu að þeim enda hafi þeir einir beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta tengda umræddri stjórnvaldsákvörðun. Ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða samkvæmt lögum nr. 160/2010 um mannvirki sé háð mati stjórnvalds hverju sinni og tekið sé fram í athugasemdum við frumvarp það sem orðið hafi að þeim lögum að eðlilegt sé að ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða sé metin í hverju tilviki, meðal annars með tilliti til meðalhófs. Ákvæði 55. og 56. gr. laganna gefi stjórnvöldum kost á að bregðast við sé gengið gegn almannahagsmunum. Einstaklingum sé ekki tryggður lögvarinn réttur til að knýja byggingaryfirvöld til beitingar þvingunarúrræða vegna einstaklingsbundinna hagsmuna, enda séu þeim tryggð önnur réttarúrræði til þess að verja þá hagsmuni sína.

Ákvörðun byggingarfulltrúa um afturköllun ákvörðunar um álagningu dagsekta eigi sér stoð í 25. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 en í 1. mgr. komi fram að stjórnvald geti afturkallað ákvörðun sína að eigin frumkvæði, sem tilkynnt hafi verið aðila máls, þegar það sé ekki til tjóns fyrir aðila eða ákvörðun sé ógildanleg. Ekki verði séð að umdeild ákvörðun sé til tjóns fyrir eigendur Grænlandsleiðar 25 þar sem um ívilnandi ákvörðun sé að ræða og því hafi byggingarfulltrúa verið heimilt að afturkalla hana. Auk þess sé öryggis- og almannahagsmunum ekki raskað með framkvæmdinni að mati byggingarfulltrúa og því sé heimilt að afturkalla ákvörðunina með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga.

Við mat á ákvörðun um að afturkalla ákvörðun byggingarfulltrúa um álagningu dagsekta hafi verið skoðað hvort ákvörðunin væri nægilega reist á réttum lagagrundvelli. Hvorki í lögum um mannvirki né byggingarreglugerð nr. 112/2012 sé að finna heimild til að skylda aðila til að sækja um byggingarleyfi, líkt og hafi verið gert með bréfi byggingarfulltrúa, dags. 5. september 2023.

Athugasemdir eigenda Grænlandsleiðar 25: Framkvæmdaraðili bendir á að umrædd framkvæmd sé ekki byggingarleyfisskyld. Enginn skjólveggur sé á lóðinni eða lóðamörkum en eigandi efri hæðar Grænlandsleiðar 23 hafi reist girðingu á lóðamörkum. Í stað girðingar hafi á bílskúrsþaki Grænlandsleiðar 25 verið sett upphækkað blómabeð með glerveggjum og burðarstoðum og fullkomin sátt verið um þá framkvæmd en hún hafi farið fram áður en kærandi flutti í íbúð sína. Árið 2020 hafi komið fram fúaskemmdir í burðarstoðum. Í stað glerveggjarins og blómabeðs hafi þá verið sett upp grind þar sem hengja mætti upp lýsingu og blómapotta. Enginn skjólveggur hafi verið reistur heldur hafi um endurnýjun á þegar samþykktu framkvæmd verið að ræða. Því sé hafnað að framkvæmdin leiði til skuggavarpis en það sé þá óverulegt. Þá hafi kærandi ekki lagt fram gögn sem staðfesti skuggavarp af burðarstoðum. Framkvæmdin valdi hvorki hættu né sé hún skaðleg heilsu manna. Af því leiði að öryggis- og almannahagsmunum sé ekki raskað. Þá sé bent á að kærandi teljist ekki aðili máls í skilningi stjórnisýsluréttar og skorti þar af leiðandi heimild til að kæra hina umdeildu ákvörðun. Ákvörðunin beindist aðeins að eigendum Grænlandsleiðar 25.

Samþykki hafi legið fyrir vegna hinnar umdeildu framkvæmdar frá fyrri eiganda Grænlandsleiðar 23 og ákvæði byggingarreglugerðar því verið uppfyllt. Stoðir með glerveggjum hafi verið uppi þegar kærandi hafi flutt inn í íbúð sína að Grænlandsleið 23. Sú framkvæmd sem farið hafði fram á árinu 2020 hafi verið endurnýjun stoða vegna fúa í þeim stoðum sem fyrir voru og því hafi framkvæmdirnar ekki aukið meint skuggavarp eða útsýni gagnvart kæranda. Glerveggurinn hafi ekki verið settur upp aftur og því væri ekki um skjólvegg að ræða.

Viðbótarathugasemdir kæranda/kærenda: Kærandi bendir á að þakgarður Grænlandsleiðar 25 með skjólveggjum í tvær áttir valdi skuggavarpis á hlið hússins að Grænlandsleið 23. Eigendur Grænlandsleiðar 25 hafi ekki fengið skriflegt leyfi frá kæranda vegna framkvæmdanna. Skjólveggirnir séu ekki eðlilegt viðhald á þeim framkvæmdum sem fyrir höfðu verið, um nýja framkvæmd sé að ræða. Skjólveggirnir hafi áður verið úr plexigleri, festir á burðarstólpa úr við meðfram gróðurkössum. Sú framkvæmd hafi ekki valdið skuggavarpis á lóð kæranda. Þá bendir kærandi á að framkvæmdir að Grænlandsleið 25 séu aðeins hálfnaðar og að þeim sé ekki lokið.

Aðilar máls þessa hafa fært fram ítarlegri rök fyrir máli sínu, sem ekki verða rakin hér frekar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 15. ágúst 2024 að fella niður áfallnar dagsektir vegna framkvæmda að Grænlandsleið 25 og að aðhafast ekki frekar vegna þeirra framkvæmda.

Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geta þeir einir kært stjórnvaldsákvörðun til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Að stjórnisýslurétti hefur skilyrðið um lögvarða hagsmuni fyrir kærueðild verið túlkað svo að þeir einir teljist aðilar kærumsáls sem eigi einstaklega hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir.

Kærandi í máli þessu er eigandi íbúðar á neðri hæð hússins að Grænlandsleið 23. Framkvæmdir þær sem um ræðir í máli þessu eru á þaki bílskúrs húss á aðliggjandi lóð og eru sýnilegar frá íbúð kæranda. Kunna framkvæmdirnar því að hafa grenndaráhrif gagnvart fasteign hans. Af gögnum málsins verður jafnframt ráðið að fyrirsvarsmaður kæranda hafi á sínum tíma vakið

athygli byggingaryfirvalda á umdeildum framkvæmdum og átt í nokkrum samskiptum við þau af því tilefni og óskað eftir upplýsingum um framvindu málsins. Af framangreindum ástæðum verður kæranda því játuð kæruaðild í máli þessu.

Í 25. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 kemur fram að stjórnvald geti afturkallað ákvörðun sína að eigin frumkvæði sem tilkynnt hefur verið aðila máls, þegar það er ekki til tjóns fyrir aðila eða ákvörðun er ógildanleg. Eins og fram hefur komið taldi byggingarfulltrúi skilyrði fyrir afturköllun máls samkvæmt 25. gr. laganna uppfyllt þar sem ekki væri um að ræða íþyngjandi ákvörðun og þar að auki væri ákvörðunin ekki reist á réttum lagagrundvelli og því ógildanleg.

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, sbr. 55. og 56. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010. 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. 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 er. 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.

Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að mannvirkjalögum er tekið fram að sú breyting hafi verið gerð frá fyrri lögum að byggingarfulltrúa sé heimilt en ekki skylt að beita þvingunarúrræðum. Þar kemur fram að eðlilegt sé að ákvörðun um beitingu úrræðanna sé metin í hverju tilviki, m.a. með tilliti til meðalhófs. Ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða er því háð mati stjórnvalds hverju sinni og gefur sveitarfélögum kost á að bregðast við sé gengið gegn almannahagsmunum þeim er búa að baki mannvirkjalögum, svo sem skipulags-, öryggis- og heilbrigðishagsmunum. Fer það því eftir atvikum hvort nefndum þvingunarúrræðum verði beitt í tilefni af framkvæmd sem telst vera ólögmat. 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. Þótt beiting þvingunarúrræða sé háð mati stjórnvalds þarf ákvörðun þess efnis að vera studd efnislegum rökum, m.a. með hliðsjón af þeim hagsmunum sem búa að baki fyrrgreindum lagaheimildum og fylgja þarf meginreglum stjórnarsýsluréttarins, s.s. um rannsókn máls og að málefnaleg sjónarmið búi að baki ákvörðun.

Hin kærða ákvörðun embættis byggingarfulltrúa var studd þeim rökum að öryggis- og almannahagsmunum sé ekki raskað með umdeildri framkvæmd enda valdi hún ekki hættu eða sé skaðleg heilsu nágretta. Þá verður ekki séð að það sé til tjóns fyrir aðila málsins, þ.e. framkvæmdaraðila, að fella niður álagningu dagsekta, sbr. 1. tl. 25. gr. stjórnarsýslulaga, enda er kærandi ekki sá aðili sem sú ákvörðun beindist að. Þá eiga einstaklingar eins og áður greinir ekki lögvarinn rétt til þess að knýja byggingaryfirvöld á um beitingu þvingunarúrræða.

Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að ákvörðun byggingarfulltrúa um að fella niður dagsektir vegna framkvæmda að Grænlandsleið 25 og að aðhafast ekki frekar í málinu sé studd haldbærum rökum og ekki verður séð að umdeildar framkvæmdir raski almannahagsmunum. Verður kröfu kæranda um ógildinguna hinnar kærðu ákvörðunar af þeim sökum hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 15. ágúst 2024 um að fella niður áfallnar dagsektir og aðhafast ekki frekar vegna framkvæmda á þaki bílskúrs að Grænlandsleið 25.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Ómar Stefánsson (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)