



Árið 2025, fimmtudaginn 13. mars, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Ómar Stefánsson varaformaður og Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor.

Fyrir var tekið mál nr. 169/2024, kæra á ákvörðun Kópavogsbæjar frá 6. nóvember 2024 um að vísa frá beiðni Akralindar ehf. um að lokaúttekt fari fram á fasteigninni Urðarhvarfi 4.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 3. desember 2024, er barst nefndinni sama dag, kærir Akralind ehf., þá ákvörðun Kópavogsbæjar frá 6. nóvember 2024 um að vísa frá beiðni Akralindar ehf. um að lokaúttekt fari fram á fasteigninni Urðarhvarfi 4. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og að úrskurðarnefndin beini því til sveitarfélagsins að taka málið til meðferðar án tafar.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Kópavogsbæ 6. janúar 2025.

Málavextir: Akralind ehf. seldi fasteignina að Urðarhvarfi 4 með kaupsamningi, dags. 12. maí 2022, til félagsins DCP ehf. Samkvæmt kaupsamningi átti kærandi að láta framkvæma lokaúttekt á fasteigninni í síðasta lagi 1. desember 2022. Með tölvupósti til byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar 30. maí 2022 óskaði kærandi eftir lokaúttekt á umræddri fasteign. Ber kærendum og Kópavogsbæ ekki saman um viðbrögð bæjarins við þessu erindi og þau samskipti sem hafi átt sér stað í kjölfarið, en ljóst er af gögnum málsins að deilt var um gerð stoðveggjar á lóðinni sem væri forsenda lokaúttektar af hálfu byggingarfulltrúa.

Með bréfi, dags. 28. nóvember 2022 ítrekaði kærandi beiðni um lokaúttekt og að viðurkennt yrði að ekki væri skylt að reisa umdeildan stoðvegg. Byggingarfulltrúi svaraði 13. janúar 2023 þar sem afstaða hans til lokaúttektar var ítrekuð. Frekari samskipti og fundir áttu sér stað og með tölvupósti 12. júlí 2023 var óskað eftir formlegri ákvörðun bæjarins um það hvort kæranda væri heimilt að ganga frá lóðinni og að fá lokaúttekt. Var erindinu svara sama dag þar sem vísað var til þess að umræddan stoðvegg vantaði og að það hamlaði því að öryggis- og lokaúttekt gæti farið fram. Var kærandi jafnframt upplýstur um fyrirhugað samkomulag bæjarins við kaupanda fasteignarinnar.

Kærandi sendi bæjarlögmanni Kópavogs tölvupóst 14. september 2023 og ítrekaði beiðni sína frá 12. júlí s.á. og óskaði eftir að málið yrði sett í viðeigandi farveg og afgreitt. Í svari bæjarins sem barst 14. s.m. var ítrekuð sú afstaða að málinu væri lokið með samkomulagi við kaupanda fasteignarinnar. Kærandi svaraði sama dag og benti á að sem afsalshafi og samkvæmt kaupsamningi við kaupanda væri það skylda kæranda að fá lokaúttekt. Var erindið ítrekað. Frekari ítrekanir og samskipti áttu sér stað þar til kærandi leitaði til umboðsmanns Alþingis 28. október 2024 með kvörtun vegna tafa Kópavogsbæjar á afgreiðslu beiðni um framkvæmd lokaúttektar.

Með tölvupósti 6. desember s.á. barst kæranda tölvupóstur frá bæjarlögmanni þar sem sagði: „Þegar umbj. þinn selur fasteignina er kveðið á um þann rétt kaupanda að klára lokaúttekt á kostnað seljanda, hafi seljandi ekki gert það fyrir 1. desember 2022. Líkt og áður hefur komið fram í okkar samskiptum hefur Kópavogsbær komist að samkomulagi við núverandi eigendur fasteignarinnar um frágang stoðveggjar sem var forsenda þess að lokaúttekt væri gefin út. Ég sé því ekki að umbj. þinn hafi lögvarða hagsmuni af málinu eða eigi kröfu á að Kópavogsbær taki afstöðu til þeirra teikninga sem hann lagði fram eftir að samið hafði verið við nýja eigendur um gerð stoðveggjarins. Ágreiningur um kostnað við gerð hans er alfarið á milli seljanda og kaupanda sbr. ákvæði kaupsamnings sem vísað er til hér að ofan.“ Er þetta svar bæjarlögmanns hin kærða ákvörðun í máli þessu.

Málsrök kæranda: Kærandi vísar til þess að hann eigi lögvarða hagsmuni af málsmeðferð og framkvæmd Kópavogsbæjar á lokaúttekt á fasteigninni að Urðarhvarfi 4. Kærandi sé verktaki og byggingaraðili fasteignarinnar og þrátt fyrir að fasteignin hafi verið seld í maí 2022 sé hann enn afsalshafi hennar. Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga nr. 40/2002 um fasteignakaup sé það eingöngu þegar kaupandi hafi efnt skyldur sínar samkvæmt kaupsamningi sem hann eigi rétt á afsali úr hendi seljanda. Það hafi grundvallarþýðingu fyrir hagsmuni kæranda að hann sé enn afsalshafi fasteignarinnar enda hafi þá endanlegur eignarréttur verið yfirfærður til kaupanda.

Kærandi beri ábyrgð á mannvirkinu, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Þar sé kveðið á um að eigandi beri ábyrgð á því að við hönnun, byggingu og rekstur mannvirkis sé farið að kröfum laganna og reglugerða sem settar séu á grundvelli þeirra. Í d. lið 4. mgr. 15. gr. laga nr. 160/2010 sé vikið að því hverjir teljist eigendur í þessum skilningi, en þar komi fram að sé mannvirki selt í heild eða að hluta áður en lokaúttekt hafi farið fram beri fyrri eigandi ábyrgð skv. 1. mgr. ásamt nýjum eiganda nema um annað sé samið í skriflegum samningi milli þeirra. Skuli þá koma skýrt fram að nýr eigandi gangi inn í samning fyrri eiganda við byggingarstjóra mannvirkisins eða nýr byggingarstjóri sé ráðinn fyrir mannvirkið í heild. Í kaupsamningi kæranda við nýjan eiganda fasteignarinnar hafi ekki verið samið um að kaupandi myndi ganga inn í samning kæranda við byggingarstjóra mannvirkisins eða að nýr byggingarstjóri yrði ráðinn fyrir mannvirkið í heild. Þegar af þeirri ástæðu beri kærandi ábyrgð á mannvirkinu sem eigandi þess í skilningi 15. gr. laga nr. 160/2010. Enn fremur sé kærandi greiðandi byggingastjóratryggingar vegna fasteignarinnar og hafi með vísan til laga nr. 160/2010 og reglugerð nr. 271/2014 um starfsábyrgðartryggingar hönnuða og byggingarstjóra augljósa fjárhagslega hagsmuni af því að lokaúttekt fari fram.

Ekki sé um að ræða ágreining um aðild fyrir kærunefndinni heldur aðild að málsmeðferð á fyrsta stjórnarsýslustigi. Mikilvægt sé að úr því sé skorið hvort kærandi njóti stöðu aðila máls þar sem honum hafi ekki verið veitt þau réttindi sem aðili máls eigi að njóta á grundvelli stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, svo sem andmælarétt og rétt á rökstuðningi. Einkaréttarlegur samningur bæjarins við nýjan eiganda fasteignarinnar geti ekki vikið til hliðar lögbundnum skyldum á grundvelli laga nr. 160/2010. Stjórnvald geti ekki undirritað einkaréttarlegan gerning þar sem aukið sé við skuldbindingar aðila máls eða þeim breytt án hans aðkomu og í kjölfarið lýst því yfir að kærandi njóti engra hagsmuna lengur. Þrátt fyrir að kaupandi hafi heimild til að klára lokaúttekt samkvæmt kaupsamningi, felist ekki í því heimild til handa Kópavogsbæ að semja á einkaréttarlegum grundvelli við kaupanda og „kippa úr sambandi“ öllum réttindum kæranda á grundvelli laga nr. 160/2010 og stjórnarsýslulaga. Kærandi og kaupandi fasteignarinnar hafi jafna hagsmuni af því að lokaúttekt fari fram og geti annar þeirra ekki skuldbundið hinn með þeim hætti að réttindum hans sé vikið til hliðar.

Málsrök Kópavogsbæjar: Vísað er til þess að ekki sé neinni kæránlegri ákvörðun til að dreifa í málinu. Afstaða bæjarlögmanns til tiltekins lögfræðilegs álitaefnis, þ.e. hvort kærandi hafi hagsmuni af því að afstaða sé tekin til fyrirspurnar varðandi tillögur um aðra útfærslu á lóðaðfrágangi, verði ekki jafnað til endanlegrar afgreiðslu málsins í skilningi 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Engin byggingarleyfissókn hafi borist frá kæranda né óskir um breytingu á deiliskipulagi lóðarinnar sem hægt sé að taka afstöðu til. Af tölvupósti bæjarlögmanns verði ekki með óyggjandi hætti ráðið að ákvörðun hafi verið tekin um að vísa erindi hans frá heldur einungis að bæjarlögmaður fái ekki séð að kærandi hafi lögvarða hagsmuni af málinu eða eigi kröfu á að bærinn taki afstöðu til þeirra teikninga sem kærandi hafi lagt fram. Því eigi að vísa málinu frá.

Ef ekki verði fallist á frávísun málsins sé byggt á því að rétt hafi verið að líta svo á að kærandi nyti ekki lögvarinna hagsmuna af því að fyrirspurn hans um útfærslu á lóðamörkum yrði tekin til afgreiðslu í ljósi samkomulags bæjarins við kaupendur fasteignarinnar. Því sé ekki mótmælt að kærandi hafi á fundi 27. febrúar 2023 verið beðinn um að leggja inn tillögur að útfærslu annarrar lausnar á lóðamörkum en stoðvegs. Í því hafi hins vegar ekki falist loforð um að slíkar tillögur yrðu samþykktar. Engar tillögur hafi borist frá kæranda fyrr en 12. júlí 2023 og í millitíðinni hafi kaupendur hússins verið í samskiptum við bæinn um gerð stoðveggjarins og 17. júní 2023 hafi verið gerður samningur við kaupendur fasteignarinnar um frágang á stoðveggnum á grundvelli ákvæðis í kaupsamningi milli kæranda og kaupenda. Þar hafi komið skýrt fram að kaupanda væri heimilt að klára lokaúttekt á kostnað seljanda hafi seljandi ekki gert það fyrir 1. desember 2022. Þar sem það samkomulag hafi náðst hafi ekki þótt ástæða til að taka afstöðu til tillögu kæranda að breyttri útfærslu á frágangi lóðarinnar. Kærandi sé ekki lengur eigandi fasteignarinnar og eigi því ekki kröfu á að bærinn geri samkomulag við hann um útfærslu lóðar. Sérstaklega þar sem kaupandi hafi tekið að sér að reisa umræddan stoðvegg með samkomulagi við bæinn. Ekki sé heldur hægt að fallast á að kærandi hafi lögvarða hagsmuni af því að fá lokaúttekt framkvæmda sem ábyrgðarmaður mannvirkis með vísan til þess sem komið hafi fram um heimild kaupanda til að ljúka verkinu á kostnað kæranda.

Í 15. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki komi fram í 1. mgr. að eigandi beri ábyrgð á því að við hönnun, byggingu og rekstur mannvirkis sé farið að kröfum laganna og settra reglugerða á grundvelli þeirra. Þá sé í 4. mgr. ákvæðisins útlistað hverjir teljist vera eigendur samkvæmt ákvæðinu. Samkvæmt d. lið teljist eigandi mannvirkis í byggingu vera eigandi, en sé mannvirki selt í heild eða hluta áður en lokaúttekt hafi farið fram beri fyrri eigandi ábyrgð skv. 1. mgr. ásamt nýjum eiganda, nema um annað sé samið í skriflegum samningi milli þeirra. Ljóst sé að kærandi og kaupandi eignarinnar hafi samið sín á milli um að kaupanda væri heimilt að reisa umræddan stoðvegg á kostnað seljanda. Þá sé vakin athygli á að gerð umrædds stoðveggjar snúi að öryggi vegfarenda á lóðamörkum, en samkvæmt 5. mgr. 36. gr. laga nr. 160/2010 sé óheimilt að gefa út lokaúttektarvottorð uppfylli mannvirki ekki öryggis- og hollustukröfur.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Vísað er til þeirrar afstöðu bæjarins að afstöðu bæjarlögmanns verði ekki jafnað til endanlegrar afgreiðslu málsins þar sem um hafi verið að ræða „bollaleggingar“. Kópavogsbæ beri skylda til þess að haga málsmeðferð sinni í samræmi við ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og góða stjórnarsýsluhætti. Hafi verið um frummat að ræða hefði átt að taka það skýrt fram og veita kæranda frest til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri með formlegum hætti. Afstaða bæjarins beri hins vegar öll merki um að vera endanleg afgreiðsla gagnvart kæranda. Líkt og samskipti aðila hafi borið með sér hafi kærandi margítrekað óskað eftir því að tekin yrði ákvörðun í málinu. Þegar vafi leiki á því hvort um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða eigi almennt að gera ráð fyrir því að stjórnarsýslulög gildi fremur

en ekki. Hin kærða stjórnvaldsákvörðun hafi komið fram eftir að kærandi hafi leitað til umboðsmanns Alþingis.

Kópavogsbær hafi vísað til 15. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki til stuðnings máli sínu. Ekki hafi hins vegar ekki verið vísað til þess ákvæðis sem skipti öllu máli, þ.e. 2. ml., d-liðar, 4. mgr. 15. gr. laganna, um að skýrt eigi að koma fram að nýr eigandi gangi inn í samning fyrri eiganda við byggingarstjóra mannvirkisins eða nýr byggingarstjóri sé ráðinn fyrir mannvirkið í heild. Það sé augljóst að kaupsamningurinn beri þess ekki merki að svo hafi verið samið. Af þeim sökum teljist kærandi ábyrgðaraðili fasteignarinnar í skilningi ákvæða laga nr. 160/2010. Þá sé ljóst að kærandi hafi ekki samið við kaupanda fasteignarinnar að honum væri heimilt að reisa stoðvegginn á kostnað kæranda heldur hafi hann heimilað kaupanda að ganga frá lokaúttekt í samræmi við þá málsmæðferð sem viðhöfð sé af hálfu sveitarfélaga.

Lög nr. 160/2010 geri ráð fyrir að lokaúttekt skuli fara fram. Ekki sé um að ræða valkvæða skyldu. Það sé hins vegar grundvallarmunur á því að framkvæma lokaúttekt annars vegar og gefa út lokaúttektarvottorð hins vegar. Það sé skylda bæjarins að framkvæma lokaúttekt og það sem komi út úr slíkri framkvæmd marki grunninn að útgáfu lokaúttektarvottorðs, ýmist með útgáfu vottorðs án athugasemda, með athugasemdum eða höfnun á útgáfu. Gerð sé krafa um að úrskurðarnefndin taki afstöðu til þess hvort bærinn hafi brotið gegn málshraðareglu stjórnarsýslulaga. Ef svo sé væri nauðsynlegt að úrskurður kvæði á um skyldu til að framkvæma lokaúttekt án tafar.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um svar bæjarlögmanns Kópavogs frá 6. nóvember 2024 vegna beiðni kæranda um að lokaúttekt fari fram á fasteigninni Urðarhvarfi 4.

Í fyrrgreindu svari bæjarlögmanns sagði: „Þegar umbj. þinn selur fasteignina er kveðið á um þann rétt kaupanda að klára lokaúttekt á kostnað seljanda, hafi seljandi ekki gert það fyrir 1. desember 2022. Líkt og áður hefur komið fram í okkar samskiptum hefur Kópavogsbær komist að samkomulagi við núverandi eigendur fasteignarinnar um frágang stoðveggjar sem var forsenda þess að lokaúttekt væri gefin út. Ég sé því ekki að umbj. þinn hafi lögvarða hagsmuni af málinu eða eigi kröfu á að Kópavogsbær taki afstöðu til þeirra teikninga sem hann lagði fram, eftir að samið hafði verið við nýja eigendur um gerð stoðveggjarins. Ágreiningur um kostnað við gerð hans er alfarið á milli seljanda og kaupanda sbr. ákvæði kaupsamnings sem vísað er til hér að ofan.“ Að öðru leyti er ekki tekin afstaða til erindis kæranda um lokaúttekt.

Kópavogsbær hefur borið því við í máli þessu að afstöðu bæjarlögmanns í greindu svari verði ekki jafnað til endanlegrar afgreiðslu málsins í skilningi 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Af orðalagi svars bæjarlögmanns verður ekki ráðið að um sé að ræða lokaákvörðun í skilningi 26. gr. stjórnarsýslulaga enda hlutverk byggingarfulltrúa að taka endanlega ákvörðun um lokaúttekt mannvirkis, sbr. 2. og 3. mgr. 16. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.

Kærandi hefur í máli þessu einnig krafist þess að komist úrskurðarnefndin að þeirri niðurstöðu að svar Kópavogsbæjar hafi ekki falið í sér lokaákvörðun í skilningi greindrar 26. gr. stjórnarsýslulaga að tekin verði afstaða til þess hvort brotið hafi verið gegn málshraðareglu stjórnarsýslulaga. Í 9. gr. stjórnarsýslulaga kemur fram að stjórnvald skuli taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt er. Í 4. mgr. 9. gr. kemur enn fremur fram að unnt sé að kæra óhæfilegan drátt á afgreiðslu máls til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til. Samkvæmt 59. gr. laga nr. 160/2010 sæta stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laganna, þar á meðal ákvarðanir um lokaúttekt, kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Svo sem fram kemur í málavaxtalýsingu hefur kærandi verið í samskiptum við Kópavogsbæ um lengri tíma vegna umdeilds stoðveggjar og lokaúttektar vegna fasteignarinnar að Urðarhvarfi 4 og hefur beiðni kæranda um ákvörðun um lokaúttekt frá 12. júlí 2023 enn ekki verið svarað með þeim hætti að það teljist til lokaákvörðunar í skilningi 26. gr. stjórnsýslulaga. Er því ljóst að afgreiðsla málsins hefur dregist úr hófi. Að þeim atvikum virtum er það mat úrskurðarnefndarinnar að rétt sé af byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar að taka erindi kæranda til efnislegrar afgreiðslu án ástæðulauss dráttar.

Rétt þykir að benda á að þegar niðurstaða byggingarfulltrúa liggur fyrir um hvort lokaúttekt verði framkvæmd er sú ákvörðun eftir atvikum kæranleg til úrskurðarnefndarinnar, auk þess sem unnt er að kæra frekari drátt á meðferð málsins til nefndarinnar.

Úrskurðarorð:

Lagt er fyrir byggingarfulltrúa Kópavogsbæjar að taka til efnislegrar afgreiðslu, án ástæðulauss dráttar, beiðni kæranda um lokaúttekt á fasteigninni að Urðarhvarfi 4.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Ómar Stefánsson (sign)

Aðalheiður Jóhannesdóttir (sign)